

UNIVERSITÉ DE PARIS -- FACULTÉ DE DROIT

**Le problème de la sécurité
depuis le Pacte de la Société des Nations
(1918-1926)**

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 5 décembre 1927, à 2 heures

PAR

LADISLAS KULSKI

Président : M. BASDEVANT, professeur.

Suffragants : MM. DE LAPRADELLE, professeur.

LE FUR, professeur.

PARIS

A. PEDONE, éditeur

Libraire de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

43, RUE SOUFFLOT

1927

LE PROBLÈME DE LA SÉCURITÉ
DEPUIS LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

(1918-1926)

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS -- FACULTÉ DE DROIT

Le problème de la sécurité depuis le Pacte de la Société des Nations

(1918-1926)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 5 décembre 1927, à 2 heures

PAR

LADISLAS KULSKI

Président : M. BASDEVANT, professeur.

Suffragants : MM. DE LAPRADELLE, professeur.

LE FUR, professeur.

PARIS

A. PEDONE, éditeur

Libraire de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, RUE SOUFFLOT

1927



INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- ADATCI. — « Les amendements japonais au protocole de Genève », *R. D. I.* (1), 1924.
- ADATCI et DE VISSCHER. — « Rapport sur les articles 10 et 18 du pacte de la Société des Nations », Dans *l'Annuaire de l'Institut de Droit international*, XXX^e volume. Session de Bruxelles, 1923.
- ALVAREZ (Al.). — « La cinquième Conférence panaméricaine et la Société des Nations ». Communication à l'Académie des Sciences morales et politiques. (Séance du 3 novembre 1923.)
- ALVAREZ (Al.). — « La réforme du pacte de la Société des Nations ». Rapport présenté à la cinquième session de l'Union juridique internationale, juin 1926.
- BASDEVANT (Jules). — « L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Venezuela » (1902-3), *R. G. D. I.* (2), 1904.
- BOURSOT (Raymond). — « La question des îles d'Aland ». Thèse, Dijon, 1923.
- BOVET (Ernest). — « La crise de la Société des Nations et ses causes profondes ». Extrait de la *Tribune de Lausanne*, Genève, 1926.
- BRUNET (René). — « La Société des Nations et la France », Paris, 1921.
- CAMBO (F.). — « La crise mondiale et la conférence de Gênes », Paris, 1922.
- CARRASCO (José). — « La Bolivie devant la Société des Nations », Nancy, 1921.
- CASSIN (René). — « L'organisation de la paix et la sécurité française », Paris, 1926.
- COHN (Georges). — « Neutralité et la Société des Nations »; dans « Les origines et l'œuvre de la Société des Nations », t. II, Copenhague, 1924.
- « Conférence internationale économique de Gênes ». Ministère des Affaires étrangères, Paris, 1922.
- DESPAGNET (Franz). — « Cours de droit international public », Paris, 1910.

(1) R.D.I. — « La Revue de Droit International et de Législation Comparée ».

(2) R.G.D.I. — « La Revue Générale de Droit International ».

- « Documents relatifs aux négociations concernant les garanties de sécurité contre une agression de l'Allemagne ». (*Livre Jaune*), Ministère des Affaires étrangères, Paris, 1924.
- DUMONT-WILDEN (L.). — « L'Allemagne et la Russie devant le Traité de Locarno », dans la *Revue Bleue*, janvier 1924.
- DUPUIS (Charles). — « Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations », Paris, 1921.
- DUPUIS (Charles). — « Le Protocole de Genève ». Dans *Le Correspondant*, 25 août, 1925.
- EKDAHL (Curt). — « La neutralité perpétuelle avant le pacte de la Société des Nations », Paris, 1923.
- ERICH (R.). — « Les rapports entre le pacte de la Société des Nations et le projet de Traité d'assistance mutuelle », *R. D. I.*, 1924.
- ERICH (R.). — « Le Protocole de Genève », *R. D. I.*, 1924.
- ERICH (R.). — « La sécurité des Etats secondaires », *R. D. I.*, 1925.
- ERICH (R.). — « Les pactes de non-agression », *R. D. I.*, 1926.
- « Etude méthodique des conventions d'arbitrage et des traités de sécurité mutuelle déposés auprès de la Société des Nations ». Société des Nations, février 1926, Genève.
- FABRE-LUCE (Alfred). — « La crise des alliances. Essai sur les relations franco-britanniques depuis la signature de la paix », Paris, 1922.
- FABRE-LUCE (Alfred). — « Locarno sans rêves », Paris, 1927.
- FAUCHILLE (P.). — « Le traité de droit international », Paris, 1921-5.
- FUNCK-BRENTANO et SOREL (Albert). — « Le précis de droit des gens », Paris 1877.
- GIANNINI (Amadeo). — « Les documents de la Conférence de Gênes », Rome, 1922.
- GOELLNER (Alader). — « La révision des traités sous le régime de la Société des Nations ». (L'art. 19 du pacte.) Paris, 1925.
- GOYAU (S.). — « L'Eglise catholique et le droit des gens ». Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, t. I, 1925.
- GRALINSKI (Zygmunt). — « Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le pacte de la Société des Nations », Thèse, Paris, 1925.
- GUANI. — « Les mesures de coercition entre les membres de la Société des Nations », *R. G. D. I.*, 1924.
- HADJISCOB (D.-N.). — « Les sanctions internationales de la Société des Nations », Paris, 1920.
- HALL (William-Edward). — « A treatise on international law », Oxford, 1917.
- HOWER (Olaf). — « Le pacte de la Société des Nations », Paris, 1926.

- HONNORAT (André). — « Un des problèmes de la Paix : la sécurité de la France », Paris, 1923.
- IDMAN (K.-G.). — « Le traité de garantie en droit international », Helsingfors, 1913.
- JÉGOU DU LAZ (René). — « La question des îles d'Aland ». Thèse, Rennes, 1923.
- JOUET (Alphonse). — « Ce qu'est devenue la victoire. Versailles, Locarno, Genève », Paris, 1926.
- JOUVENEL (Henry). — « L'affaire d'Albanie ». Dans *L'Europe Nouvelle*, 2 avril 1927.
- KOMARNICKI (T.). — « La question de l'intégrité territoriale (l'art. X) ». Thèse, Paris, 1923.
- LALOUEL (H.-F.). — « La Société des Nations, ses origines, son organisation, ses résultats », Nancy, 1926.
- LARNAUDE (M.-F.). — « La Société des Nations », Paris, 1920.
- LAVALLAZ. — « Essai sur le désarmement et le pacte de la Société des Nations », Paris, 1926.
- MILENKOVITCH (M.). — « Le problème de la sécurité européenne d'après les accords de Locarno ». Thèse, Paris, 1927.
- MILOVANOVITCH (M.). — « Des traités de garantie en droit international ». Thèse, Paris, 1888.
- MONFORT (Henri) et PIASECKI (Adam). — « La France et la Pologne après Locarno ». Diverses déclarations, Paris, 1926.
- MONTLUC (R.). — « L'accord de Locarno ». Tirage à part de la *Revue de Droit international, des Sciences diplomatiques, politiques et sociales*, Genève, 1926.
- MOUSSET (Albert). — « La démission de M. Nintchitch et l'accord italo-albanais vu de Belgrade ». Dans *L'Europe Nouvelle*, 8 janvier 1927.
- NYS (Ernest). — « Le droit international, les principes, les théories, les faits », Bruxelles, 1912.
- NYS (Ernest). — « Etudes de droit international », Bruxelles, 1896.
- OPPENHEIM (L.). — « The League of Nations and its problems ». Three lectures, 1919.
- OPPENHEIM (L.). — « International Law », London, 1905.
- ORMESSON (Wladimir). — « Vue d'ensemble sur Locarno ». Dans *Le Temps*, 26 octobre 1925.
- « Pacte de Sécurité ». I. — Neuf pièces relatives à la proposition faite le 9 février 1925 par le gouvernement allemand et à la réponse du gouvernement français. Ministère des Affaires étrangères, Paris, 1925.
- « Pacte de sécurité ». II. — Documents signés ou paraphés à Locarno le 16 octobre 1925. Ministère des Affaires étrangères, Paris, 1925.

- PAUL-BONCOUR (J.). — « Ratification du protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux ». Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Députés, Paris, 1925.
- PERI (G.). — « Genève-Locarno. La Société des Nations et le pacte de garantie », Paris, 1926.
- PHILLIMORE (Robert). — « Commentaries upon international law », London, 1882.
- PIASECKI (Adam) et MONTFORT (Henri). — « La France et la Pologne après Locarno ». Diverses déclarations, Paris, 1926.
- PLANAS-SUAREZ (Simon). — « L'Institut de droit international et l'examen de l'organisation et des statuts de la Société des Nations », Lisbonne, 1923.
- POLITIS (N.). — « Les accords de Locarno », *R. D. I.* 1925.
- POLITIS (N.). — « Les représailles entre les Etats, membres de la Société des Nations », *R. G. D. I.*, 1924.
- POLITIS (N.). — « Le problème de limitation de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux ». Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye, t. I, 1925.
- POLITIS (N.). — « La justice internationale », Paris, 1921.
- POLLOCK (F.). — « The League of Nations », London, 1922.
- POPOVICI (Jean). — « La question des îles d'Aland ». Thèse, Paris, 1923.
- PRADIER-FODÉRE (P.). — « Traité de droit international public européen et américain », Paris, 1885-1906.
- RAY (J.). — « Commentaires du pacte de la Société des Nations », Paris, 1921.
- RAY (J.). — « Le traité d'alliance japono-britannique doit-il être considéré comme incompatible avec le pacte de la Société des Nations ? », Tokio, 1920.
- REDSLOB (Robert). — « Histoire des grands principes du droit des gens », Paris, 1923.
- RIVIER (Alphonse). — « Les principes du droit des gens », Paris, 1896.
- ROBINET DE CLÉRY (A.). — « L'opinion allemande et le traité de Locarno ». Dans *la Revue Politique et Parlementaire*, 1926.
- ROLIN (Henri). — « La révision du pacte de la Société des Nations », *R. D. I.*, 1922.
- ROLIN (Henri). — « L'article X du pacte de la Société des Nations ». Dans « Les origines et l'œuvre de la Société des Nations », t. II, Copenhague, 1924.
- SCELLE (Georges). — « L'élaboration du pacte de la Société des Nations ». Dans « Les origines et l'œuvre de la Société des Nations », t. I, Copenhague, 1923.
- SCELLE (Georges). — « Le pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix », Paris, 1919.
- SCHOU (P.). — « The United States refusal to join the League of Nations ». Dans « Les origines et l'œuvre de la Société des Nations », t. I, Copenhague, 1923.

- SCHWARTZ (Louis). — « De Locarno au pacte germano-russe ». Dans la *Revue diplomatique*, avril 1926.
- SHOTWELL (James). — « La Société des Nations et le protocole de Genève vus par un Américain ». Dans l'*Europe Nouvelle*, 5 septembre 1925.
- SIEBERT (M.). — « Le problème de la sécurité », *R. G. D. I.*, 1925.
- Société des Nations*. — Actes des Assemblées. Séances plénières et des Commissions. Genève.
- SOREL (Albert) et FUNCK-BRENTANO. — « Le précis de droit des gens », Paris, 1877.
- SOTTILE (Antoine). — « Nature juridique de la neutralité à titre permanent », Catania, 1920.
- STRUPP (Karl). — « L'incident de Janina entre la Grèce et l'Italie », *R. G. D. I.*, 1924.
- STRUYCKEN (A.-A.-H.). — « La Société des Nations et l'intégrité territoriale ». Dans « *Bibliotheca visseriana dissertationum ius internationale illustratum* », t. I, Lyon, 1923.
- SUKIENICKI (Wiktor). — « Essai sur la souveraineté des Etats en droit international moderne ». Thèse, Paris, 1926.
- TARDIEU (André). — « La Paix », avec la préface de Georges Clemenceau, Paris, 1921.
- TÉOPILIAN (Mgřditch). — « Les traités de garantie au point de vue juridique », Genève, 1904.
- VATTEL (Emer). — « Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains », avec l'introduction de Albert de Lapradelle, Washington, 1916.
- VERZIJL (J.). — « La classification des différends internationaux », *R. D. I.* 1925.
- VISSCHER (Ch.). — « La question des îles d'Aland », *R. D. I.*, 1924.
- VISSCHER (Ch.). — « L'interprétation du pacte au lendemain du différend italo-grec », *R. D. I.*, 1924.
- VISSCHER et ADATCI. — « Rapport sur les articles 10 et 18 du pacte de la Société des Nations ». Dans l'*Annuaire de l'Institut de droit international*, XXX^e volume. Session de Bruxelles, 1923.
- WEHBERG (Hans). — « Le protocole de Genève ». Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, t. II, 1925.
- WEHBERG (Hans). — « Quelques remarques sur le protocole de Genève », *R. D. I.*, 1924.
- WILLIAMS ROTH. — « The League of Nations. To-day. Its growth, record and relation to british foreign policy », London, 1923.
-

AVANT-PROPOS

Dans le droit international d'après guerre on attribue au mot « sécurité » deux sens ; tantôt il embrasse l'ensemble du problème de la guerre et de la paix, tantôt il ne comprend qu'un seul aspect de ce problème et désigne uniquement la garantie internationale stipulée dans des traités par lesquels les peuples se promettent mutuellement aide et assistance au cas où une tierce Puissance se livrerait à une agression non provoquée contre l'un d'entre eux.

La sécurité dans son acception la plus large embrasse trois problèmes : l'arbitrage obligatoire, la réduction des armements et la garantie internationale (c'est-à-dire la sécurité au sens restreint du mot).

Tandis que la guerre est un moyen violent de résoudre les conflits entre Etats, l'arbitrage obligatoire substitue à cette solution barbare une procédure pacifique dans laquelle des organismes internationaux compétents dirigent le procès et tranchent le différend.

Lorsque l'arbitrage comporte le règlement pacifique de tous les différends internationaux, alors la guerre perd sa raison d'être. Ainsi compris il conduit directement à l'interdiction absolue des guerres. Mais comme toute interdiction, quelque précise et absolue qu'elle soit, pourrait être violée par un peuple turbulent, il faudrait organiser pour parer à cette éventualité, la garantie internationale. En d'autres termes il faudrait compléter les conventions d'arbitrage obligatoire par des conventions d'assistance mutuelle, les Etats Contractants s'obligeant à fournir aide et soutien à la victime d'une agression. Cette garantie mutuelle protégerait les Parties Contractantes non seulement contre toute attaque de l'une d'entre elles,

qui violerait ainsi l'engagement pris de soumettre chaque conflit à la procédure pacifique, mais encore contre toute agression d'une Puissance tierce qui aurait refusé de signer les conventions d'arbitrage.

Ainsi par cette garantie mutuelle, qui s'exprimerait dans une convention générale, complétée par des accords régionaux entre peuples limitrophes, le groupe de nations liées par l'arbitrage obligatoire proclamerait, *urbi et orbi*, que toute agression dirigée contre l'une d'entre elles serait repoussée par les forces unies de tout le groupe.

La solution des deux premiers problèmes conduit logiquement à la solution du troisième. En effet comme d'une part l'arbitrage obligatoire supprime la raison d'être de la guerre et comme d'autre part toute violation de la prohibition absolue des guerres est sanctionnée par la garantie mutuelle, il ne reste plus qu'à procéder au désarmement. Ce dernier, ne pourra pas être obtenu complètement tant que la sécurité des Etats restera précaire et c'est une chimère pure de songer à l'obtenir sans résoudre auparavant les deux autres problèmes, car dans ces conditions il est à prévoir qu'aucune Nation, soucieuse de son indépendance politique, ne consentira au désarmement ni même à une réduction quelconque de ses forces militaires.

Par contre lorsque l'arbitrage obligatoire et la garantie mutuelle auront été solidement établis, la réduction des armements sera obtenue beaucoup plus aisément.

Les dépenses formidables qu'entraînent les armées permanentes et la préparation de la guerre deviendront alors sans objet et tout Etat de bonne foi donnera volontiers son adhésion à un traité qui favorise la suppression ou tout au moins la diminution des budgets militaires qui grèvent aujourd'hui si lourdement tous les peuples.

Il est clair qu'un désarmement pour être complet doit être général. Si un grand nombre d'Etats refusent de s'y soumettre on ne pourra alors songer qu'à une simple réduction ou limitation des armements.

Telle est à notre avis la solution qu'il faut donner au problème de la Paix : procédure pacifique pour le règlement des conflits internationaux, désarmement complet ou tout au moins réduction importante des forces militaires, garantie mutuelle enfin, qui jouera

le rôle de sanction au cas où la prohibition absolue des guerres serait violée.

Comme nous le verrons au cours de cette étude le Protocole de Genève est entré résolument dans cette voie et a tenté de donner au Monde une solution de ce genre au problème de la Paix. Pour nous, nous croyons fermement qu'il ne peut pas y avoir, hors celle du Protocole d'autre manière de le résoudre complètement.

Dans quel ordre faut-il aborder ces trois problèmes ? A notre avis l'arbitrage et la garantie mutuelle peuvent être résolus simultanément et parallèlement. L'assistance mutuelle, il est vrai, pourrait exister indépendamment de l'arbitrage. Mais alors on serait très loin de la solution définitive et complète du problème. Quant à l'arbitrage obligatoire, privé de la garantie comme sanction, il serait tout à fait boiteux et manquerait de toute autorité et de toute efficacité. Enfin toute délibération sur la réduction des armements entreprise avant la solution des problèmes précédents serait oiseuse et inutile ; seules quelques questions secondaires de ce grave débat, par exemple la limitation et le contrôle du commerce privé des armes pourraient recevoir utilement des solutions indépendantes mais le fond du problème, c'est-à-dire le désarmement même ou la réduction ne peut être conçu sans l'arbitrage et la garantie. Le bien-fondé de cette affirmation est établi par la stérilité des travaux entrepris précipitamment sur cette question par la Société des Nations.

Arbitrage, garantie et désarmement sont donc la triple face d'un même problème, un dans son ensemble et logiquement indivisible.

L'objet propre de notre étude est la question de la garantie internationale sous toutes ses formes, c'est-à-dire, de la sécurité au sens strict du mot. Quant à l'arbitrage et à la réduction des armements nous nous bornerons aux observations strictement indispensables à l'intelligence de notre travail. Ainsi comprise la sécurité sera, en outre, étudiée dans un cadre limité. Nous nous intéresserons d'une part à toutes les tentatives de solution générale par conséquent aux efforts accomplis par la Société des Nations et d'autre part aux solutions régionales fournies en Europe. Par contre, de propos délibéré nous ne toucherons pas au problème de la sécurité tel qu'il se pose en Amérique où il revêt un tout autre aspect que sur notre vieux continent. Comme il s'y enchevêtre au difficile problème de la Doc-

trine de Monroë et au droit international américain, il nous entraînerait à une étude toute particulière à laquelle nous ne pouvons pas songer.

Notre attention tout d'abord se portera sur le Pacte de la Société des Nations, cette Charte Constitutionnelle des peuples, principalement des peuples européens. On y trouve déjà une solution partielle du problème de la Paix ainsi que les trois questions qu'il embrasse : procédure pacifique, garantie mutuelle en cas d'agression illicite soit par son origine (art. 16) soit par son objet (art. 10), enfin une invite pressante aux Membres de la Société de procéder à la réduction des armements.

La première partie de notre étude sera donc consacrée à l'examen de l'art. 10 qui proscriit formellement les guerres de conquête et de l'art. 16 qui sanctionne la procédure pacifique.

Toutefois, sous certaines conditions, d'ailleurs très appréciables, les guerres restent permises dans le cadre de la Société des Nations.

La procédure pacifique comporte des fissures dangereuses. Le système des sanctions est loin d'être parfait car le texte en est vague et obscur. Enfin la réduction des armements ne trouve pas dans le Pacte une solution concrète, mais seulement l'annonce des travaux futurs de la Société des Nations en cette matière.

Il était donc absolument nécessaire de continuer l'œuvre des auteurs du Pacte et d'améliorer leur système. C'est pour cette raison que la Société des Nations, dès ses premiers pas, a étudié le problème de la réduction des armements. Mais très rapidement on a compris qu'il était impossible de résoudre ce problème sans donner en même temps une garantie internationale aux peuples qui ont réduit leurs armements et qui craignent de voir leur confiance trahie.

Par la force même des choses la Société des Nations a dû construire un système de garantie mutuelle dans le Traité d'Assistance, afin de déblayer la route à la Réduction.

Mais on est encore loin du but à atteindre. Organiser la défense contre les guerres est un travail incomplet et superficiel si l'on ne s'occupe pas aussi des causes mêmes de la guerre, c'est-à-dire des différends internationaux. La logique conduit donc à établir l'arbitrage obligatoire.

Ainsi en passant d'une question à l'autre la Société des Nations s'est élevée jusqu'à embrasser l'ensemble du problème de la Paix. A la première période on votait des vœux à peu près stériles et on examinait l'étroit projet de réduction proposé par lord Esher. Puis des projets Cécil et Requin, et du Traité d'Assistance mutuelle qui marquaient déjà un sérieux progrès sur les tentatives précédentes, on aboutit au Protocole de Genève, solution à peu près parfaite du problème de la Paix.

Ces différents travaux de la Société des Nations seront examinés dans la seconde partie de notre étude. La troisième sera consacrée à analyser les tentatives faites par les différents Etats européens pour trouver des solutions régionales qui puissent compléter la garantie générale du Pacte, en stipulant une assistance réciproque entre les peuples qui sont liés par des intérêts communs ou par des sympathies politiques. Les Nations victorieuses, redoutant après la grande guerre une revanche des vaincus, se sont efforcés de consolider le nouveau statu quo par des engagements réciproques d'appui et d'assistance. Les Alliances défensives dont la pointe est dirigée contre les Etats vaincus, se multiplient de jour en jour. Naturellement le problème de la sécurité gravite autour du Rhin et de la Vistule là où se sont produites les plus profondes modifications au statu quo d'avant-guerre.

Déjà, à la Conférence de Paris, la France avait obtenu contre le danger d'une nouvelle invasion allemande, la garantie de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. Mais les traités de 1919 ne furent pas ratifiés. On revint alors au problème de la sécurité sur le Rhin dans des négociations franco-anglaises. C'est l'importante période de la Conférence de Cannes. Londres et Paris n'arrivèrent pas cependant à s'entendre. Les graves dissentiments qui s'élevèrent entre les deux pays, ajournèrent pour longtemps cette question, et c'est seulement après l'échec du Protocole de Genève qu'on imagina une solution régionale du problème. On ne songea plus à un Pacte défensif franco-britannique dirigé contre l'Allemagne mais à un accord avec l'Allemagne elle-même. Nous touchons ainsi aux Accords de Locarno, qui en même temps qu'une solution sur le Rhin, ont fourni une solution du problème de la sécurité sur la Vistule, solution il est vrai imparfaite et qui est loin de bannir les guerres dans cette région de l'Europe.

Enfin, dans cette même partie de notre étude nous dirons aussi quelques mots des pactes de sécurité conclus entre la Russie, qui n'est pas Membre de la Société des Nations, et différents Membres de la Société.

PREMIÈRE PARTIE

Le Pacte de la Société des Nations

CHAPITRE PREMIER

L'article 16 du Pacte

Si le Pacte n'a pas supprimé complètement le droit de guerre il l'a du moins considérablement restreint, dans les rapports mutuels des Etats Membres de la Société des Nations. Ceux-ci se sont engagés par les articles 12, 13 et 15 du Pacte à ne recourir aux armes qu'après avoir épuisé la procédure de règlement des différends, établie par ces trois articles. Toute guerre faite en violation d'un de ces articles, est réputée illicite et entraîne l'application des sanctions coercitives de la part de la Société des Nations, conformément à l'art. 16. Les guerres entre Membres de la Société se divisent donc en licites, c'est-à-dire tolérées par le Pacte, et illicites, ou interdites sous peine des sanctions de l'art. 16.

Puisque à la base de cette distinction on trouve le principe bien connu : « pas de guerre licite sans examen préalable du litige », il faut pour la comprendre s'arrêter un moment à l'analyse de cet « examen préalable du litige », en d'autres termes, il nous faut étudier la procédure pacifique du Pacte.

L'art. 12, fondamental en cette matière, oblige les Etats-Membres à soumettre *tous* leurs litiges au règlement pacifique. Un différend, qui n'a pas été présenté à la Cour Permanente de Justice ou à un

tribunal arbitral, devra être soumis au Conseil de la Société. Celui-ci peut être saisi par la requête unilatérale d'une Partie. Il s'efforcera d'abord de concilier les Parties à l'amiable ; s'il échoue dans cette tâche, il publiera un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, rapport dans lequel il recommandera telle solution du litige, jugée la plus équitable et la mieux appropriée à l'espèce.

« Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution » (art. 15 al. 8).

Le différend peut être porté devant l'Assemblée, à la demande d'une Partie ou sur la décision du Conseil. Le rapport de l'Assemblée, adopté par tous les Etats, représentés au Conseil, et par la majorité des autres Membres de la Société, a la même efficacité que le rapport unanime du Conseil.

Dans le calcul de l'unanimité au Conseil ou de la majorité requise à l'Assemblée on ne compte pas les voix des Parties.

Il est interdit de recourir aux armes contre un Etat, qui s'est conformé soit à la décision arbitrale, soit à la sentence judiciaire, soit enfin, au rapport unanime du Conseil. En aucun cas on ne peut déclarer la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois à partir de la sentence judiciaire, de la décision arbitrale ou du rapport du Conseil.

On voit, donc, qu'une guerre illicite peut se présenter dans les cas suivants :

1) Un Etat-Membre recourt aux armes contre un autre Etat-Membre sans soumettre au préalable le différend à la procédure, prévue par le Pacte (art. 12, al. 1).

2) Après avoir porté le litige devant un organe international compétent, il déclare la guerre sans attendre l'expiration des trois mois à compter de la promulgation de la sentence arbitrale ou judiciaire, ou du rapport du Conseil (art. 12, al. 1).

3) Il entre en guerre contre un Etat, qui s'est conformé à la décision de la Cour Permanente, du tribunal arbitral ou au rapport unanime du Conseil, intervenu dans le litige (art. 12, al. 4 et art. 15, al. 6).

Au contraire, la guerre reste licite dans tous les cas, qui ne sont pas expressément prévus par les articles 12 à 15 du Pacte, c'est-à-dire :

1) Aucune Partie ne se conforme à la sentence arbitrale ou au rapport unanime du Conseil.

2) Une Partie refuse d'exécuter une sentence arbitrale ou un rapport unanime du Conseil et l'autre recourt aux armes pour lui imposer par la force cette exécution.

3) Le Conseil n'est pas parvenu à réunir l'unanimité des voix au sujet de son rapport, lequel par conséquent n'a été voté qu'à la majorité. Dans ce cas « les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice » (art. 15, al. 7).

4) Certains auteurs, pensent, qu'au cas où le Conseil applique l'art. 15, al. 8, les Parties auront le droit de prendre les armes. Telle n'est pas notre opinion ; à notre avis le recours aux armes en cette espèce devrait être considéré comme illicite et tomber sous le coup de l'art. 16 (1).

5) Il existe un cas de guerre licite, qui probablement ne se présentera jamais. L'art. 12, al. 2, stipule que « la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend ». Sans nul doute, la sentence des arbitres ou de la Cour Permanente de Justice sera rendue en tout cas dans un « délai raisonnable » et le Conseil ne laissera pas non plus passer les six mois sans rendre son rapport. Mais si néanmoins, les délais étant passés, le Conseil ou le tribunal arbitral ne réussissait pas à prendre une décision, il nous semble que les Parties recouvreraient leur liberté d'action et pourraient recourir aux armes.

A ces cinq cas il convient d'ajouter encore deux :

6) En premier lieu, le droit de légitime défense reste entier, sans que le Pacte ait eu besoin de le réserver expressément. Toutes les fois qu'un Membre sera attaqué par un autre Membre de la Société, il aura évidemment le droit de se défendre.

(1) Voir plus loin p. 87.

7) Enfin le recours aux armes entre Membres de la Société sera permis toutes les fois qu'il s'agit d'une action coercitive contre un Etat récalcitrant, conformément aux articles 10 et 16 du Pacte.

Au cas où la guerre entre deux Membres de la Société revêt de part et d'autre le caractère licite, la Société des Nations n'a pas à intervenir, ni à prendre des sanctions. Cependant ; elle ne restera pas indifférente à la lutte. « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qui affecte directement ou non l'un des Membres de la Société intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. » (art. 11, al. 1). Ces mesures ne seront pas de nature coercitive, puisque la Société des Nations est obligée par le Pacte de respecter le droit de guerre licite. Elles prendront la forme d'une action diplomatique destinée à amener les belligérants, par la persuasion, à cesser les hostilités, et à rétablir les relations pacifiques.

Mais, si l'un des belligérants est accusé d'avoir violé les articles 12 à 15 du Pacte, en engageant les hostilités, l'action conciliatrice ne suffira plus et la Société des Nations devra recourir aux sanctions, prévues à l'art. 16.

L'action coercitive de la Société des Nations se conçoit dans quatre situations :

1) en cas d'agression extérieure, ayant pour objet de porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un Membre de la Société ; dans cette hypothèse les sanctions appliquées à l'agresseur le seront en vertu de l'art. 10 sans que l'art. 16 ait à intervenir, comme on le verra dans le chapitre, consacré à la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance des Membres de la Société.

2) En cas d'inexécution d'une sentence arbitrale ou judiciaire. En cette matière l'art. 13, al. 4 dit : « Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. » Si un Membre de la Société refuse d'exécuter une sentence, son adversaire pourra prendre toutes les mesures nécessaires, même d'ordre militaire ; en outre, il pourra s'adresser au Conseil, et lui demander d'intervenir en sa faveur. En

ce qui concerne la nature des mesures à prendre par le Conseil, le texte cité ci-dessus n'est pas riche en détails et se prête à différentes interprétations. Il nous semble, que jusqu'au moment où le conflit dégénère en guerre ouverte, l'action du Conseil se bornera à une pression diplomatique, et, si la gravité des circonstances l'exige, à recommander aux Membres de la Société d'appliquer les sanctions économiques, par analogie avec l'art. 16. Mais au cas où l'action militaire entreprise par la Partie, qui a eu gain de cause devant le tribunal arbitral, perd, à cause de la résistance armée de son adversaire, le caractère de représailles unilatérales et revêt la forme d'une guerre régulière, l'art. 16 tout entier nous paraît alors applicable. En effet la résistance violente de la Partie, qui a perdu son procès, dépasse le droit de légitime défense, puisque l'action militaire de son adversaire n'avait été provoquée que par son refus d'exécuter la sentence, en violation de l'art. 13, al. 4 du Pacte. Par conséquent, cette résistance est illicite et tombe sous le coup de l'art. 16, comme toute autre guerre illicite. A plus forte raison l'article 16 sera-t-il applicable si l'Etat-Membre, qui a perdu le procès, joint à son refus d'exécuter la sentence, une agression armée contre l'adversaire, sans que celui-ci recourt le premier aux armes.

Remarquons, que la Société des Nations, qui est obligée par l'art. 13, al. 4 de veiller à l'exécution des sentences, arbitrales, ou judiciaires, ne l'est point en ce qui concerne les rapports du Conseil. L'art. 15, al. 6 se borne à engager la Société à prendre les mesures nécessaires au cas, où l'une des Parties en litige recourt la première à la guerre contre la Partie qui s'est conformée au rapport unanime du Conseil.

3) En cas de guerre illicite le belligérant, coupable d'une infraction aux articles 12 à 16 du Pacte, se heurtera à l'action coercitive des Membres de la Société, conformément à l'art. 16.

4) Enfin l'application des mesures coercitives se conçoit même à l'égard des Etats, étrangers à la Société. Un Etat étranger, qui a accepté l'invitation du Conseil et soumis le différend qui le met en conflit avec un Membre de la Société, à la procédure pacifique du Pacte, se trouvera dans la même situation au point de vue des art. 12 à 16 qu'un Membre de la Société, « sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil » (art. 17, al. 1). L'art. 16 jouera donc soit contre lui, soit contre son adversaire. « Si, l'Etat

invité, refusant d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend recourt à la guerre contre un Membre de la Société, les dispositions de l'art. 16 lui sont applicables » (art. 17, al. 3).

On voit que le plus souvent l'action coercitive de la Société des Nations soit contre un Membre de la Société des Nations soit contre un Etat étranger, se fondera sur l'article 16. Rappelons les termes de cet article :

« Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Les Membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil. »

Les trois premiers alinéas organisent les sanctions en cas de guerre illicite. Le quatrième vise toute infraction au Pacte, aussi

bien aux articles 12 à 15, qu'aux autres. Il pourrait être appliqué, en particulier, à un Etat-Membre, coupable d'une agression, qui a pour objet de porter atteinte à l'intégrité territoriale d'un autre Membre. Cependant, cette disposition est peu pratique car la Société des Nations n'a aucun intérêt à diminuer le nombre de ses Membres en excluant certains d'entre eux ; il nous semble que l'alinéa 4 de l'article 16 est condamné à rester lettre morte, les autres sanctions étant extrêmement plus maniables que cette dernière.

A la Première et à la Deuxième Assemblée de la Société des Nations on s'est très sérieusement occupé de savoir comment on donnerait effet à l'art. 16 au cas où la situation internationale exigerait qu'on l'appliquât. Les résultats qu'obtint la Deuxième Assemblée dans son travail d'interprétation sur l'art. 16 sont tellement intéressants et correspondent si parfaitement au sens exact de cet article que nous croyons utile de rappeler ici les délibérations de la Société sur ce sujet afin de jeter plus de lumière sur les questions qui s'y rapportent.

LA PREMIÈRE ASSEMBLÉE (1920)

A la session de Saint-Sébastien, le 3 août 1920, le Conseil de la Société des Nations décida de placer à l'ordre du jour de la Première Assemblée l'examen des mesures propres à assurer l'application de l'art. 16 du Pacte. Il proposa à l'Assemblée, comme mesure préliminaire, de créer une Commission Internationale du Blocus afin d'étudier le problème sous tous ses aspects.

La question de l'art. 16 ainsi inscrite à l'ordre du jour de la Première Assemblée, concentra l'attention de la VI^e Commission de cette Assemblée ; mais la Première Commission elle aussi a effleuré ce problème à l'occasion des amendements scandinaves. Les trois gouvernements scandinaves avaient déposé des propositions rédigées en termes à peu près identiques, dans lesquelles ils demandaient qu'on amendât certains articles du Pacte, en particulier l'art. 16. Cet amendement consistait à ajouter au premier alinéa l'alinéa suivant :

« Toutefois sur la demande d'un Membre pour lequel l'application de ces dispositions viendrait à présenter un danger grave, le Conseil peut autoriser le Membre en question à maintenir, dans la

mesure qu'il déterminera, ses relations avec l'Etat en rupture de pacte. »

Les pays scandinaves avaient proposé cet amendement à l'art. 16 en raison du grave danger que courrait un Etat faible obligé d'appliquer les sanctions économiques à un voisin plus puissant, coupable d'avoir violé le Pacte. Celui-ci, voyant ses communications économiques coupées par un Etat débile, éprouverait du fait de ce blocus un dommage si sérieux qu'il pourrait être tenté d'y parer en occupant le territoire de son voisin. Cette perspective fort menaçante pour les Etats faibles, fit considérer par la Société des Nations que l'application rigoureuse de l'art. 16 exposerait certains de ses Membres à des risques importants sans aucun profit pour elle-même. De l'avis des Etats Scandinaves il fallait permettre au Conseil de libérer des obligations de l'art. 16 les Etats qui se trouveraient dans une situation particulièrement délicate.

Il est impossible de nier complètement le bien fondé des observations scandinaves. Mais elles méritent le grave reproche de s'inspirer trop visiblement du souci d'épargner aux petits Etats les représailles des Grandes Puissances en rupture de Pacte. Or, le Conseil, dans les situations redoutées par ces pays devrait prendre en considération non seulement les dangers, que courraient les Etats faibles, mais aussi et surtout les profits et les bénéfices de la Société toute entière avant d'accorder des exemptions à certaines nations. C'est seulement au cas où la participation d'un Membre de la Société à l'action coercitive entraînerait pour lui des dangers très graves sans aucun bénéfice réel pour la cause commune que cet Etat pourrait être autorisé à conserver ses relations avec l'Etat récalcitrant.

Les amendements scandinaves, sans être discutés quant à leur bien fondé ni par la Première Commission, ni par l'Assemblée furent renvoyés à l'examen d'une Commission qui avait dû être nommée par le Conseil pour étudier tous les amendements déposés au cours de la Première Assemblée. Cette Commission devait présenter à la deuxième Assemblée les résultats de son examen.

La Sixième Commission de son côté, a largement discuté l'art. 16 pour en déterminer la portée et les possibilités d'application. Les résultats de ses travaux, résumés dans un rapport, présenté par lord Robert Cecil à l'Assemblée, furent agréés par celle-ci.

Au terme de ce rapport, le Conseil était invité à nommer une Commission Internationale du Blocus, chargée d'étudier l'application de l'art. 16. Cette Commission devait soumettre les résultats de ses travaux au Conseil, qui les présenterait à la prochaine Assemblée. Pendant que la Commission du Blocus étudiait à fond le problème de l'art. 16, il avait fallu immédiatement donner certains éclaircissements sur l'application de cet article pour le cas où les sanctions qu'il contient devraient être appliquées dans l'intervalle compris entre la Première et la Deuxième Assemblée. Le rapport, donc, donne certaines indications en cette matière, tout en réservant à la Deuxième Assemblée le droit d'en modifier le sens, sur la proposition de la Commission du Blocus.

Voici ce que dit le rapport de la Sixième Commission, adopté par l'Assemblée, sur l'application de l'art. 16 :

« a) Il est du devoir du Secrétaire Général de signaler à l'attention du Conseil tous les faits, qui, d'après lui, établiront qu'un Membre de la Société se trouve en rupture de pacte au sens de l'art. 16.

b) Au reçu de cet avis, le Conseil, sur la demande d'un de ses membres, se réunira dans le plus bref délai possible pour l'examiner et il enverra le procès-verbal de la réunion à tous les Membres de la Société.

c) Aussitôt qu'un Membre de la Société aura acquis la conviction, à la suite de la communication du procès-verbal du Conseil, qu'une rupture du Pacte au sens de l'art. 16 a été commise, il sera de son devoir de prendre des mesures en vue de l'exécution des dispositions du paragraphe premier dudit article.

(Le rapport emploie les termes « procès-verbal » au lieu de « recommandations » du Conseil. C'est avec juste raison. En effet pour les recommandations le Conseil doit réunir dans son sein l'unanimité non compris les voix des Parties. Or, il peut arriver que faute d'unanimité le Conseil ne parvienne pas à donner ses recommandations. La Première Assemblée pensait, avec raison, que ce désaccord ne devait pas dégager les Membres de leurs engagements, pourvu toutefois qu'ils fussent convaincus qu'une infraction avait été commise aux articles 12 à 15 du Pacte. Aussi quoique le Conseil ne puisse guider les Membres de la Société dans le choix

des décisions à prendre, quand l'unanimité requise n'est pas réunie, il dressera un procès-verbal de ses délibérations, procès-verbal qui pourra éclairer les Etats-Membres sur l'état véritable des choses et faciliter, par conséquent, l'exécution des obligations, stipulées par l'art. 16).

d) Ces mesures devront comprendre la rupture de toutes relations diplomatiques avec l'Etat en rupture de Pacte.

e) L'interdiction de tous rapports commerciaux ou autres entre les habitants de son territoire et ceux de l'Etat en rupture de pacte. A cet effet, il faudra que chaque Membre de la Société adopte immédiatement et conformément à sa propre constitution la législation nécessaire pour lui permettre d'interdire les rapports entre ses habitants et ceux de l'Etat en rupture de pacte. Les relations humanitaires peuvent subsister.

(On voit que le rapport substitue au terme « nationaux » employé par le Pacte le mot plus exact d' « habitants ». En effet, l'interdiction des rapports ne peut s'appliquer qu'aux habitants de deux pays différents. Comment interdire les relations commerciales entre « nationaux » de deux Etats qui résident sur un même territoire ? Le succès de la pression économique n'exige que la rupture des rapports entre le territoire bloqué et celui des Puissances bloquantes ; pour y parvenir il faut rompre les rapports entre les habitants de ces territoires, sans se soucier de leur nationalité. L'emploi dans l'art. 16 du terme « nationaux » doit donc être attribué à une simple faute de rédaction).

f) Si l'Etat en rupture de Pacte a des frontières maritimes, il sera nécessaire d'en assurer le blocus efficace et le Conseil devra aussitôt rechercher les Membres de la Société, à qui il convient de demander de se charger de cette opération. »

« Quant aux Etats, ne faisant pas partie de la Société, qui auront été invités, suivant l'art. 17 — remarque le rapport — à se soumettre aux obligations imposées aux Membres réguliers et qui auront accepté cette invitation, les observations et les recommandations contenues dans ce rapport s'appliqueront à eux comme aux Membres réguliers de la Société.

Pour un Etat, qui ayant été invité à accepter les obligations de Membre de la Société, s'y sera refusé et aura recouru à la guerre

contre un Membre de la Société, en violation de toute procédure telle que celle qui est prévue à l'art. 15, les Membres de la Société devront agir à son égard exactement de la même façon qu'ils agiraient à l'égard d'un Membre régulier reconnu comme étant en rupture de pacte aux termes de l'art. 16.

Si aucune des parties n'est Membre de la Société et si toutes deux refusent d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement de différend, l'art. 16 ne s'appliquera pas et le Conseil sera libre d'agir comme bon lui semblera ; mais, dans ce dernier cas, si les mesures recommandées par le Conseil forçaient à agir un autre Membre qui n'y est pas représenté, celui-ci aurait le droit de s'y faire spécialement représenter pour y examiner les mesures projetées, avec tous les droits d'un membre régulier. Par conséquent aucune des mesures projetées qui le toucheront ne pourra être adoptée sans son consentement » (1).

La prudence des dernières observations du rapport, visant le conflit entre deux Etats, étrangers à la Société, doit être entièrement approuvée. En cas de conflit de ce genre le Conseil ferait bien de ne pas intervenir ; son intervention non justifiée par la sécurité d'un Membre de la Société des Nations, pourrait compromettre l'autorité et les intérêts de la Société. L'art. 17, al. 4 du Pacte encourage, il est vrai, l'intervention du Conseil dans une pareille situation, mais il ne faut pas oublier que ses rédacteurs avaient pensé que la Société des Nations deviendrait une organisation universelle et qu'elle accueillerait tous les grands peuples du monde. Cet espoir est pour le moment déçu, la Société des Nations doit compter avec la réalité des choses et ne pas s'engager dans les conflits auxquels ses Membres ne sont pas mêlés directement.

Sur les autres questions, qui se posent à l'occasion de l'art. 16, la VI^e Commission et la Première Assemblée ne se sont pas prononcées et en ont abandonné l'étude à la Commission du Blocus. La Commission du Blocus, nommée par le Conseil, conformément à la résolution de l'Assemblée, élaborera un rapport interprétatif qui servira de base aux travaux de la Deuxième Assemblée.

(1) Actes de la Première Assemblée. Séances plénières, p. 407.

LA DEUXIÈME ASSEMBLÉE (1921)

Cette Assemblée reprit la discussion de l'article 16, commencée par la Première Assemblée, et renvoya l'étude de ce problème à la III^e Commission. Celle-ci examina très soigneusement le rapport de la Commission Internationale du Blocus et adopta, en principe, ses conclusions sur le mode d'application de l'art. 16. Le rapporteur de la Commission M. Schanzer (Italie) proposa à l'Assemblée d'accepter les résolutions interprétatives et certains amendements au texte de l'art. 16. Les résolutions, après quelques modifications, furent votées par l'Assemblée ; les amendements, auxquels on avait proposé des sous-amendements, en cours de la discussion au sein de l'Assemblée, furent renvoyés à la Première Commission pour la rédaction et la coordination et à la Troisième Commission pour un nouvel examen au fond. Sur le second rapport de la Troisième Commission, les amendements modifiés furent votés par l'Assemblée.

Passons à l'examen des résolutions interprétatives et des amendements dans la forme définitive, qui a reçu l'adhésion de la Deuxième Assemblée. Nous devons en expliquer le sens et à leur lumière étudier aussi la portée de l'art. 16, en nous inspirant des excellents rapports de M. Schanzer, présentés au nom de la III^e Commission à l'Assemblée (1). Remarquons que les délibérations de la Deuxième Assemblée se bornaient aux sanctions économiques, sans toucher aux sanctions militaires, qui jouent un rôle subsidiaire dans le système de l'art. 16 et constituent, pour ainsi dire, la rigueur suprême.

La première question qui se pose quand on entreprend l'examen de l'art. 16 est la suivante : dans quel cas y a-t-il lieu d'appliquer les sanctions ? La Deuxième Assemblée a donné la réponse suivante : « Les mesures économiques mentionnées à l'article 16 ne sont applicables sous réserve des dispositions spéciales de l'article 17, qu'au cas spécifique visé dans ledit article ». Sans doute, les mesures économiques, par analogie, pourraient être appliquées

(1) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 424 et 796.

(2) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 450.

dans les autres cas, où l'action coercitive de la Société des Nations est prévue par le Pacte, à savoir dans les situations mentionnées aux articles 10 et 13, al. 4. Mais dans ces cas là l'application des sanctions économiques reste facultative et il est plausible de recourir à des mesures de nature différente, par exemple militaires ou diplomatiques. L'application des sanctions économiques n'a le caractère strictement obligatoire que dans les hypothèses prévues explicitement par l'art. 16, c'est-à-dire « si un Membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 ». Il y aura donc lieu d'appliquer obligatoirement les sanctions économiques lorsqu'un Membre de la Société recourt à la guerre contre un autre Membre :

a) Sans avoir soumis le différend soit à la procédure arbitrale ou judiciaire, soit à l'examen du Conseil (art. 12, al. 1).

b) Sans avoir laissé passer un délai de 3 mois après la sentence arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil (art. 12, al. 1).

c) Contre un Membre de la Société, qui se serait conformé soit à la sentence des arbitres ou de la Cour Permanente de Justice soit au rapport unanime du Conseil ou à la résolution de l'Assemblée, voté à la majorité des voix requise par l'art. 15 in fine (Art. 15, al. 6 et 10).

Enfin il y a lieu d'appliquer obligatoirement les sanctions économiques de l'art. 16 dans les cas visés au premier et au troisième alinéa de l'article 17, soit qu'un Etat étranger à la Société, après avoir accepté l'invitation du Conseil, recourt à la guerre en violation des obligations contenues dans les articles 12 à 15 du Pacte, soit qu'il repousse cette invitation et prend les armes contre un Membre de la Société.

Du moment qu'une des hypothèses, énumérées ci-dessus, se réalise, l'Etat fautif « est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. » Quelle valeur assigner à ces mots ? Faut-il juger qu'il y a un état de guerre entre l'Etat fautif et les Membres de la Société des Nations ? « L'acte unilatéral de l'Etat fautif ne peut pas créer un état de guerre : il ne fait que donner aux autres Membres de la Société la faculté de procéder à des actes de guerre ou de se déclarer en état de guerre avec l'Etat en rupture de Pacte ; mais il est dans l'esprit du Pacte que la Société des Nations tâche, tout au moins au

début, d'éviter la guerre et de rétablir la paix par une pression économique » (1) — (Résolution interprétative) — déclare la Deuxième Assemblée.

La distinction entre l'état de guerre et l'acte de guerre, contenue dans cette résolution nous semble conforme aux principes du droit des gens et à l'esprit du Pacte. A notre avis il ne peut y avoir d'état de guerre là où n'existe pas la volonté concordante des Puissances intéressées de se faire la guerre. L'acte unilatéral de l'Etat fautif constitue bien un acte de guerre c'est-à-dire une provocation envers les autres Membres de la Société, qui sont désormais en droit d'y répondre par une déclaration de guerre. Mais s'ils ne jugent pas cette déclaration absolument nécessaire aux besoins de la situation, ils pourront maintenir l'état de paix avec l'Etat fautif. En d'autres termes, la violation du Pacte ne crée pas automatiquement l'état de guerre entre l'Etat fautif et les autres Membres de la Société des Nations, mais donne à ceux-ci le droit de se considérer en état de guerre avec le coupable. Les Membres de la Société devraient éviter aussi longtemps que possible de déclarer la guerre à l'Etat récalcitrant, puisqu'il est dans l'esprit du Pacte de préférer les sanctions économiques et de ne recourir aux sanctions militaires qu'au cas seulement où tous les autres moyens paraissent inefficaces.

Une autre question importante se pose : à qui appartient-il de décider s'il y a lieu d'appliquer les sanctions ? La Première Assemblée reconnut que ce droit appartient aux Membres de la Société. Ce principe est en harmonie avec les idées fondamentales qui présidèrent à l'organisation de la Société des Nations ; la liberté des Membres n'est limitée par les décisions des organes de la Société des Nations qu'autant que le Pacte le dit expressément. En particulier en cas d'application de l'art. 16, l'avis du Conseil a une grande valeur morale mais ne s'impose pas aux Membres, qui, tout en s'inspirant de cet avis, prendront, chacun pour soi, la décision définitive.

Le caractère facultatif des avis du Conseil, comme le droit accordé aux Membres de décider définitivement s'il y a lieu ou non d'appliquer les sanctions ont permis à certains commentateurs du Pacte

(1) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 450.

de dénier aux obligations de l'art. 16 comme à celles de l'art. 10, le caractère d'engagements juridiques véritables. C'est là une exagération manifeste qui aboutirait à refuser tout caractère juridique à n'importe quelle convention internationale en particulier aux traités politiques. La question de savoir dans quelles conditions et comment doivent être exécutés les engagements internationaux est de la compétence exclusive des Etats qui ont signé ces traités. Par exemple, dans une alliance le droit de juger s'il y a ou non casus foederis appartient exclusivement à l'allié, sollicité par l'Etat attaqué ; cela ne diminue en rien le caractère juridique des obligations, imposées par le traité d'alliance.

Dire que les Membres de la Société ne sont pas liés juridiquement par les avis du Conseil ne revient pas à dire qu'ils peuvent faire tout ce qu'ils veulent. Dans l'appréciation de la situation internationale, créée par la rupture du Pacte, leur liberté est limitée par la foi due au traité, en l'espèce au Pacte ; du moment qu'ils ont constaté que cette rupture avait eu lieu, ils doivent appliquer les sanctions de l'art. 16 en vertu de cette foi, due aux traités. Ces idées furent résumées dans une résolution de l'Assemblée : « Il appartient aux différents Membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Ces obligations qui incombent aux Membres, en vertu de l'art. 16, découlent directement de Pacte et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités » (1).

Pourtant, on ne peut pas méconnaître les difficultés qui naissent dans l'application de ce principe. Il peut y avoir, dans les différents pays, des divergences quant à l'appréciation, des faits qui constitueraient une rupture du Pacte, au sens de l'art. 16. D'autre part les initiatives isolées tendant à déclancher immédiatement l'action économique peuvent entraîner des conséquences très nuisibles pour les Etats qui prennent ces initiatives et ne pas avoir d'action appréciable sur l'Etat fautif. Elles peuvent, en outre, provoquer des dissensions entre les Etats qui appliquent les sanctions économiques et les Membres de la Société qui tardent à le faire. Il s'agit, par conséquent, de concilier, la liberté et l'indépendance des Etats dans la constatation de la rupture du Pacte, avec la nécessité manifeste de mettre d'accord les Membres de la Société sur la

(1) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 453.

réalité de la rupture et de diriger leur action suivant un plan commun. Ce résultat est obtenu par les dispositions de l'art. 16, qui assigne au Conseil le rôle de coordonner les efforts des Membres de la Société. Ses avis, quoique dépourvus de tout caractère obligatoire, faciliteront une entente entre les Membres de la Société, et s'imposeront par leur haute autorité morale.

Sur la procédure à suivre par le Conseil dans la situation visée par l'art. 16, la Deuxième Assemblée a voté quelques résolutions et amendements intéressants :

« Le Conseil sera saisi d'urgence de tous cas de rupture de Pacte, prévus par l'art. 16, à la demande de tout Etat Membre de la Société. Le Secrétaire Général, en cas de rupture de Pacte ou de danger d'une telle rupture, en avertira d'urgence tous les Membres du Conseil. Au reçu de la demande d'un Etat ou de l'avertissement du Secrétaire Général, le Conseil se réunira dans le plus bref délai possible. Il convoquera les Etats en conflit et ceux qui sont voisins de l'Etat fautif, ou ceux qui entretiennent ordinairement avec lui d'étroites relations économiques, ou ceux dont la coopération serait particulièrement utile pour l'application de l'art. 16.

Si le Conseil est d'avis qu'un Etat est en rupture de Pacte, le procès-verbal de la réunion dans laquelle cet avis aura été émis sera transmis d'urgence à tous les Membres de la Société avec l'exposé des motifs et l'invitation de s'y conformer. A cet acte sera donnée la plus large publicité » (1). (Résolution interprétative).

Puisque la délibération du Conseil ne peut-être considérée comme une décision qui tranche la question de savoir s'il y a eu rupture du Pacte ou non et n'est qu'un simple avis, il est nécessaire d'en accroître autant que possible l'autorité morale. Voilà pourquoi la Deuxième Assemblée a pensé qu'aux délibérations du Conseil doivent participer tous les Etats intéressés, en plus des Membres du Conseil, et que l'avis du Conseil doit recevoir la plus large publicité. Il est peu probable que les Membres de la Société ne donnent pas suite à un avis qui a réuni les voix des Membres du Conseil et des Puissances les plus intéressées, et qui a été porté à la connaissance de l'opinion publique du monde entier.

Mais comment calculer l'unanimité, requise pour le vote de

(1) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 454.

l'avis ? Il serait absurde de compter la voix de l'Etat fautif, puisque dans ce cas l'unanimité ne serait jamais obtenue. Mais si l'on ne tenait pas compte de la voix de l'Etat en rupture de Pacte, il faudrait en toute équité ne pas compter non plus la voix de l'Etat au préjudice duquel la rupture a été commise. Pour dissiper tout malentendu sur ce point la Deuxième Assemblée a jugé indispensable d'adopter l'amendement suivant qui doit être ajouté au premier alinéa de l'art. 16 :

« Il appartient au Conseil d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte. Au cours des délibérations du Conseil sur cette question, il ne sera pas tenu compte du vote des Membres accusés d'avoir eu recours à la guerre et des Membres contre qui cette guerre est entreprise » (1).

M. Frangulis (Grèce) proposa d'ajouter en tête de cet amendement les mots suivants : « Avant la mise en vigueur de toute sanction » (2). Il voulait par là prévenir les abus de certains Etats, qui, avant tout avis du Conseil, pourraient appliquer les sanctions de l'art. 16 aux autres Membres de la Société sous prétexte qu'ils ont violé le Pacte. L'amendement de M. Frangulis interdisait d'appliquer les sanctions avant que le Conseil eût émis son avis. L'Assemblée le repoussa. Il reste donc entendu que les Membres pourraient recourir aux sanctions sans attendre l'avis du Conseil, mais à leurs risques et périls. L'amendement grec nous paraît cependant bien fondé. Il empêche les abus et épargne au Conseil les situations très embarrassantes qui peuvent se produire surtout lorsque l'Etat qui a, de sa propre initiative appliqué les sanctions, est une grande Puissance. Il faut regretter que l'Assemblée ne l'ait pas pris en considération.

L'Assemblée a reconnu que les Membres ont le droit de ne pas donner suite à l'avis du Conseil, s'ils jugent qu'une rupture de Pacte n'a pas été commise. Mais elle ne dit pas si les Membres peuvent appliquer les sanctions au cas où le Conseil a reconnu que l'Etat accusé d'une rupture de Pacte ne l'a pas en réalité commise. Nous croyons qu'ils n'ont pas ce droit et que l'avis du Conseil lie

(1) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 806.

(2) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 736.

les Membres en cette occurrence ; l'opinion contraire permettrait les pires abus. Du reste ce problème n'a aucune importance, puisque le Conseil comprend toutes les Grandes Puissances et que, par conséquent, aucun autre Membre n'oserait recourir aux sanctions contre son avis.

Que faire si l'unanimité n'est pas obtenue au Conseil ? Dans ce cas le Conseil ne donnera pas son avis, constatant s'il y a lieu ou non d'appliquer les sanctions ; cependant, il nous semble inadmissible de considérer dans ces circonstances les Membres de la Société comme libérés de toute obligation. Si l'on acceptait cette opinion, le Conseil, au lieu de faciliter la mise en action des sanctions de l'art. 16, la paralyserait trop souvent faute d'avoir réuni l'unanimité dans son sein. Mais en réalité, dans le système de l'art. 16 la décision appartient, en définitive aux Membres eux-mêmes ; chacun prend sa décision propre, et les avis du Conseil n'ont qu'un caractère consultatif. Si cet avis fait défaut, les Membres seront néanmoins liés par les engagements de l'art. 16, qui doivent être exécutés malgré l'inaction du Conseil en vertu de la foi due aux traités ; ils prendront une décision en pleine indépendance, ne s'inspirant que de leur sagesse politique et de leur conscience.

Il faut souhaiter dans l'intérêt général, que le Conseil puisse se mettre d'accord sur la question des sanctions, et qu'il coordonne l'action commune des Membres de la Société. Il doit élaborer un plan d'application des sanctions et veiller à son exécution. Evidemment la préparation du blocus économique contre l'Etat fautif absorbera un certain temps ; cependant l'art. 16 ordonne de rompre « *immédiatement* » les relations économiques avec l'Etat fautif. Le bon sens exige qu'on entende par là l'obligation de mettre en vigueur le plus tôt possible les sanctions de l'art. 16, en se ménageant toutefois le temps nécessaire pour préparer l'action commune et en attendant le moment le plus opportun pour déclancher les sanctions. Puisque le Conseil s'occupe de coordonner les efforts des Membres de la Société, il serait désirable qu'il fixât aussi la date où le blocus économique commencerait. La Deuxième Assemblée a adopté dans ce sens un amendement qui aurait dû constituer le troisième alinéa de l'art. 16 : « Le Conseil doit notifier à tous les

Membres de la Société la date à laquelle il recommande d'appliquer les pressions économiques visées au présent article » (1).

Tous les Etats-Membres de la Société doivent être sur le pied d'égalité dans l'emploi des mesures de pression économique et collaborer également à l'application des sanctions contre l'Etat fautif. Pourtant ce principe général peut dans la pratique donner lieu à certaines réserves à un double point de vue.

D'un côté il peut être nécessaire d'assigner à certains Etats une mission particulière. Ainsi les Etats qui sont limitrophes ou à proximité de l'Etat violateur du Pacte peuvent avoir à prendre des mesures particulières, par exemple militaires ou navales qu'il serait peu nécessaire ou même tout à fait inutile d'imposer aux autres Membres de la Société.

D'un autre côté, pour certains Etats, une participation complète et immédiate aux mesures de blocus économique pourrait, à cause de l'insuffisance de leurs ressources naturelles et de leur position géographique leur faire courir de graves dangers, surtout si l'Etat bloqué est une grande Puissance avec laquelle les Etats en question entretiennent ordinairement d'étroites relations commerciales. La rupture des relations économiques pourrait leur être plus nuisible qu'à l'Etat bloqué, notamment quand ils en importent des matières premières ou des produits alimentaires. Aussi, on pourrait redouter que l'Etat bloqué ne s'emparât manu militari du territoire de l'Etat limitrophe, qui participe au blocus, pour assurer ses communications sans entraves. C'est à cette hypothèse que se réfèrent les amendements au Pacte, présentés par les Etats scandinaves lors de la Première Assemblée.

La Deuxième Assemblée a reconnu que ces préoccupations sont digne d'être prises en considération, même au point de vue de l'intérêt général. En effet, si les hypothèses, redoutées par les pays faibles, se produisaient, la Société des Nations serait obligée de secourir soit économiquement, soit même militairement les Membres menacés par l'Etat bloqué. Cette nécessité entraverait l'action commune.

La Deuxième Assemblée, partant de ces considérations, a adopté la résolution interprétative suivante :

(1) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 806.

« Tous les Etats doivent être sur le même pied pour l'application des mesures, sous la réserve suivante : il peut être nécessaire de recommander l'exécution de mesures particulières par certains Etats » (1).

Mais elle a voté aussi un amendement qui devait constituer le quatrième alinéa de l'art. 16 :

« Toutefois, si le Conseil jugeait, que pour certains Membres l'ajournement, pour une période déterminée, d'une quelconque de ces mesures dût permettre de mieux atteindre l'objet visé par les mesures mentionnées dans le paragraphe précédent ou fût nécessaire pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qu'elles pourraient leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement » (2).

On voit que le Conseil est investi par cet amendement d'un véritable pouvoir de décision ; il pourrait, pour des raisons sérieuses, libérer certains Membres totalement ou en partie des engagements de l'art. 16. Pour accorder ce large pouvoir au Conseil, une résolution interprétative ne suffisait pas ; il fallait adopter un amendement au texte de l'art. 16, ce que l'Assemblée avait fait. Ainsi on a donné satisfaction aux pays scandinaves, puisque l'amendement cité ci-dessus a le même objet que les amendements proposés par ces Etats.

Quant à la nature des mesures coercitives à prendre en application de l'art. 16, la Deuxième Assemblée a reconnu, très judicieusement à notre avis, qu'il est impossible de déterminer d'avance et d'une manière définitive les sanctions, qui seraient le plus appropriées aux différentes situations. Le choix n'en saurait être fait qu'au moment où il serait nécessaire d'appliquer l'art. 16.

Cependant la Deuxième Assemblée jugea qu'il serait utile de donner quelques indications générales sur la manière d'appliquer les sanctions du dit article sans entrer dans les détails. Voici ces indications, contenues dans une résolution interprétative :

« Il n'est pas opportun de décider d'avance et dans le détail toutes les mesures économiques, commerciales et financières à prendre dans chaque cas d'application de pression économique.

(1) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 457.

(2) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 807.

Le cas échéant, il appartiendra au Conseil de recommander aux Etats-Membres un plan commun d'action.

La rupture des relations diplomatiques pourra en premier lieu être limitée au rappel des chefs de mission.

Les relations consulaires pourront éventuellement être conservées.

Si l'application du blocus économique se prolongeait, des mesures de plus en plus rigoureuses pourraient être prises. La suppression du ravitaillement de la population civile de l'Etat fautif devrait être considérée comme une extrême mesure de rigueur, à appliquer seulement si les autres mesures disponibles sont clairement insuffisantes.

Il sera nécessaire de soumettre la correspondance et tous les autres moyens de communication à une réglementation spéciale.

Les relations humanitaires seront continuées.

L'on devrait faire des efforts pour conclure des accords qui assureraient la collaboration des Etats qui ne sont pas Membres de la Société aux mesures qui seraient prises.

Dans les circonstances particulières et pour renforcer les mesures économiques, il pourrait devenir opportun : a) d'imposer un blocus effectif du littoral de l'Etat fautif ; b) qu'un certain nombre de Membres de la Société soient chargés des opérations de blocus.

Le Conseil doit rappeler à tous les Etats-Membres de la Société que les gouvernements des différents Etats doivent prendre les mesures préparatoires requises, surtout d'ordre législatif, leur permettant d'appliquer, sans perdre de temps, les mesures nécessaires de pression économiques » (1).

Ce système de gradation permettrait à la Société des Nations d'atteindre son but en imposant le moins de sacrifices possible aux Membres de la Société. Cependant cette manière d'appliquer les sanctions de l'art. 16 ne semble pas être la meilleure pour la victime de l'agression ; en effet, si la protection de la Société lui assure la victoire finale, elle n'est pas, à cause de la faible rigueur des sanctions initiales, renforcées, il est vrai, graduellement par la suite, capable de briser immédiatement la résistance de l'Etat en rupture de Pacte et n'empêchera pas le plus souvent l'agresseur d'envahir le territoire de la victime.

(2) Actes de la Deuxième Assemblée, Séances plénières, p. 457.

Le blocus comprend la rupture des relations diplomatiques, qui au début pourrait être limitée au rappel des chefs de mission, (les relations consulaires pouvant être maintenues dans l'intérêt des Etats, qui participent au blocus, et de leurs nationaux), et des relations commerciales, financières et *personnelles*. Cette dernière expression doit être interprétée dans ce sens que les relations personnelles ne seraient mises en cause qu'en tant qu'elles touchent aux relations commerciales et financières. Naturellement, les relations humanitaires doivent subsister.

A ce sujet on se rappelle que la Première Assemblée était déjà très embarrassée par l'expression de l'art. 16 — les nationaux — et décida d'entendre par là, les habitants, puisque l'efficacité du blocus exige qu'il joue uniquement de territoire à territoire. La Deuxième Assemblée, pour dissiper toute équivoque sur ce point, a adopté un amendement à l'art. 16 ; la dernière partie du premier alinéa de cet article devrait être rédigée comme suit :

« Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports *entre les personnes résidant sur leur territoire et celles résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte*, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles *entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout autre Etat, Membre ou non de la Société* » (1).

Cet amendement qui remplace très heureusement le critérium de nationalité par celui de résidence a été voté par l'Assemblée malgré l'opposition de la délégation française qui demanda en vain que le passage en question fût rédigée comme suit : « entre les personnes résidant sur leurs territoires et leurs nationaux, d'une part, et les personnes résidant sur le territoire et les nationaux de l'Etat en rupture de Pacte, d'autre part. » Nous croyons que la proposition française allait trop loin, puisqu'elle appliquait les sanctions non seulement à l'Etat fautif et aux habitants de son territoire mais aussi aux particuliers qui ayant la malchance d'être ses ressortissants résident hors de ses frontières. Or, les répressions contre les particuliers constituent des rigueurs inutiles, puisqu'elles ne peuvent guère contribuer au succès du blocus.

(1) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 812.

Si les mesures de pression économique sont insuffisantes, le Conseil recommandera aux Membres de la Société d'utiliser les sanctions militaires. C'est aux Membres qu'il appartient de décider s'il faut donner suite à la recommandation du Conseil. Au cas où quelques Membres de la Société reconnaîtraient qu'il y a lieu d'appliquer les sanctions militaires, ils devraient se concerter pour entreprendre en commun l'action militaire. L'art. 16 ajoute que les Membres de la Société des Nations prendront « les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. » Comme ce devoir est à notre avis étroitement lié aux opérations militaires il ne saurait incomber aux Membres de la Société qui refusant d'appliquer les sanctions militaires ont limité leur participation à l'action économique et entendent garder leur neutralité militaire. Les Etats-Membres qui déclanchent la guerre contre l'Etat fautif n'ont donc pas le droit de demander passage pour leurs troupes à travers le territoire des autres Membres ; mais ils sont obligés de se l'accorder entre eux (1).

Comment employer l'arme économique, lorsque l'Etat en rupture de Pacte a pour voisin un pays qui ne fait pas partie de la Société, et en général, quelle devra être l'attitude à observer à l'égard des Nations qui ne sont pas Membres de la Société ? La solution la plus simple serait de s'assurer par des accords particuliers la collaboration au moins passive de ces Etats, en particulier de tous les pays exportateurs et de tous les pays limitrophes de l'Etat fautif. Si l'on ne peut conclure de pareils accords, le Conseil devra, en s'inspirant des données de la situation, recommander aux Membres de la Société les mesures propres à empêcher que l'emploi des sanctions économiques ne soit rendu inefficace par le fait d'Etats étrangers à la Société.

La dernière résolution interprétative adoptée par la Deuxième Assemblée est conçue dans les termes suivants :

« Le Conseil, pour la mise en œuvre des sanctions de l'article 16, pourra se faire aider, s'il le juge utile, d'une Commission technique

(1) Georg Cohn « Neutralité et Société des Nations ». Dans « Les origines et l'œuvre de la Société des Nations ». T. II, p. 153.

qui siégera en permanence dès que l'action sera déclanchée et qui comprendra, s'il est désirable, des représentants des Etats les plus particulièrement intéressés. » (1).

Les amendements votés par la Deuxième Assemblée ne sont pas encore entrés en vigueur, faute d'avoir été ratifiés par un nombre suffisant de Membres.

Cependant, toutes ces résolutions et tous ces amendements ont une grande valeur morale, comme règle de conduite, recommandées au Conseil et aux Membres de la Société à titre provisoire, jusqu'aux nouvelles délibérations de la Société des Nations sur cette matière. Telle était, d'ailleurs, l'opinion de l'Assemblée, qui adopta cette résolution finale :

« Les résolutions et les propositions d'amendements à l'article 16, adoptées par l'Assemblée, tant que les amendements ne seront pas mis en vigueur dans la forme voulue par le Pacte, constituent des directives que l'Assemblée recommande à titre provisoire au Conseil et aux Membres de la Société, en vue l'application de l'article 16 » (2).

LA QUATRIÈME ASSEMBLÉE (1923)

A la Quatrième Assemblée la question de l'art. 16 fut remise à l'ordre du jour, par le gouvernement britannique, qui proposa deux propositions d'amendements. Dans la première il demandait qu'on rédigeât le premier alinéa de l'art. 16 de la manière suivante :

« Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports, sinon entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, au moins entre les personnes résidant sur leurs territoires et les personnes résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales, ou personnelles, sinon entre les natio-

(1) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 451.

(2) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances plénières, p. 814.

naux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société, au moins entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout autre Etat, Membre ou non de la Société » (1).

On se rappelle que l'amendement à l'art. 16, al. 1, adopté par la Deuxième Assemblée, souleva les protestations de la France, qui voulait assigner une plus large portée à cette disposition. Or, elle refusait de ratifier tous les amendements à l'art. 16, votés en 1921, en alléguant qu'elle se trouvait dans l'impossibilité de donner son adhésion à l'alinéa premier ainsi amendé. Puisque sans la ratification de la France les amendements ne pouvaient entrer en vigueur, la Grande Bretagne, d'accord avec le gouvernement français, déposa l'amendement précédent, qui donnait satisfaction à la France.

La seconde proposition britannique était moins importante. Elle demandait de supprimer les mots : « en ce cas » du deuxième alinéa de l'art. 16, qui seraient superflus et même prêteraient un sens équivoque à l'alinéa tout entier au cas où les amendements, votés en 1921 entreraient en vigueur (2).

La Quatrième Assemblée décida de renvoyer les deux amendements britanniques à la prochaine session. Les motifs qui ont dicté cette décision étaient très sérieux. Tout d'abord on aurait introduit une confusion inutile en adoptant de nouveaux amendements à l'art. 16 sans avoir auparavant mis en vigueur ceux qui avaient été votés en 1921. Puis il avait paru inopportun de renouveler les discussions sur le blocus économique. Enfin le premier amendement britannique n'était pas un chef-d'œuvre de rédaction et demandait un examen plus approfondi (3).

LA CINQUIÈME ASSEMBLÉE (1924)

Sur le renvoi de l'Assemblée précédente, la Cinquième Assemblée s'occupa des amendements britanniques. Elle reconnut que le texte du premier alinéa de l'art. 16 amendé en 1921, soulevait des objec-

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 42.

(2) Idem, p. 42.

(3) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances plénières, p. 67.

tions qui laissaient prévoir l'impossibilité de le mettre en vigueur. En conséquence, elle déclara qu'il n'y avait pas lieu d'en poursuivre la ratification et adopta à sa place l'amendement suivant :

« La dernière partie du premier alinéa de l'art. 16 sera rédigé comme suit :

Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports au moins entre les personnes résidant sur leurs territoires et les personnes résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte, et, en outre, à leur convenance, entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte. Ils s'engagent également à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles, au moins entre les personnes, résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte et les personnes résidant sur le territoire de tout autre Etat, Membre ou non de la Société, et, en outre, à leur convenance, entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société » (1).

Ce texte semble donner satisfaction à tous les Membres de la Société. Le texte original de l'art. 16 prenait comme critérium du blocus, la nationalité, ce qui était, à l'avis de tous, très critiquable. Le texte de 1921 substituait à la nationalité, la résidence, faisant ainsi jouer le blocus de territoire à territoire. La France, la même année, demandait en vain qu'on ajoutât au critérium de la résidence celui de la nationalité. La plupart des Membres de la Société qui comptent un grand pourcentage d'étrangers sur leur territoire et qui ont une forte émigration à l'étranger repoussèrent la proposition française. Alors la France refusa de ratifier les amendements de 1921, votés contre son gré, et comme Membre du Conseil, rendit impossible leur entrée en vigueur. En 1924, on trouva une transaction acceptable pour tout le monde : l'amendement, voté, alors ne diffère de la proposition britannique que par une meilleure rédaction. Il fait de la résidence le critérium obligatoire, comme le texte de 1921, mais laisse aux Membres de la Société la faculté d'appliquer simultanément le critérium de la nationalité.

Le second amendement britannique fut renvoyé de nouveau à la prochaine session.

(4) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances plénières, p. 184.

LA SIXIÈME ASSEMBLÉE (1925)

La Sixième Assemblée adopta le second amendement britannique sous la forme suivante :

« Les mots : « En ce cas » qui se trouvent dans le deuxième alinéa du texte originel de l'article 16 du Pacte seront supprimés » (1).

En votant cet amendement, l'Assemblée entendait faire cette réserve évidente que l'amendement en question n'entrerait en vigueur qu'autant que les autres amendements, adoptés en 1921 et en 1924 seraient aussi mis en vigueur. En effet si ceux-ci n'étaient pas ratifiés par un nombre suffisant d'Etats, celui-là n'aurait aucune raison d'être.

Jusqu'aujourd'hui les amendements, votés par la Deuxième, la Cinquième et la Sixième Assemblées n'ont pas réuni un nombre suffisant de ratifications pour pouvoir entrer en vigueur.

L'article 16, avec les amendements apportés par ces Assemblées, aurait la forme suivante :

« Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports *au moins entre les personnes résidant sur leurs territoires et les personnes résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte, et, en outre, à leur convenance, entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte. Ils s'engagent également à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles, au moins entre les personnes résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte et les personnes résidant sur le territoire de tout autre Etat, Membre ou non de la Société, et, en outre, à leur convenance, entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.* (Amendement de 1924).

Il appartient au Conseil d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture du Pacte. Au cours des délibérations du Conseil sur cette question il ne sera pas tenu compte du vote des

(1) Actes de la Sixième Assemblée. Séances plénières, p. 101.

Membres accusés d'avoir eu recours à la guerre et des Membres contre qui cette guerre est entreprise. (Amendement de 1921).

Le Conseil doit notifier à tous les Membres de la Société la date à laquelle il recommande d'appliquer les pressions économiques visées au présent article. (Amendement de 1921).

Toutefois si le Conseil jugeait que pour certains Membres l'ajournement pour une période déterminée d'une quelconque de ces mesures dût permettre de mieux atteindre l'objet visé par les mesures mentionnées dans le paragraphe précédent ou fût nécessaire pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qu'elles pourraient leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement. (Amendement de 1921).

Le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. » (Amendement de 1925).

Les deux derniers alinéas restent sans modification.

CHAPITRE II

L'article 10 du Pacte

§ 1. — L'engagement de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Membres de la Société

L'article 10 du Pacte, comporte deux engagements distincts : 1°) l'engagement de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Membres de la Société, 2°) l'engagement de les garantir contre toute agression extérieure. Pour bien saisir la portée du second engagement, il faut commencer par examiner le premier, auquel, en général, on prête peu d'attention, les discussions d'interprétation se portant toutes sur l'obligation de garantie (1).

Il serait contraire au bon sens de voir dans l'article 10 une interdiction absolue de recourir à la guerre. Sans doute, toute guerre implique fatalement des actes de violence, contraires au respect dû à l'indépendance de la victime ; mais ces actes n'entraînent aucun changement durable dans le statu quo politique et territorial des belligérants ; par exemple, l'occupation, durant la guerre, du territoire ennemi, résulte inévitablement des opérations stratégiques et disparaîtra aussitôt que les relations normales seront rétablies. Le Pacte n'a pas eu l'intention d'interdire ces actes, qui accompagnent toute lutte armée entre Etats et ne portent atteinte que temporairement à leur indépendance et leur intégrité territoriale. Si l'on

(1) L'art. 10 stipule : « Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société.

En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

admettait que l'art. 10 interdit tout acte de guerre, comme impliquant un manquement au devoir de respect, on ne comprendrait plus pour quelle raison les auteurs du Pacte ont pris la peine de formuler dans les articles 12 à 15 l'interdiction particulière de certaines guerres. Si l'article 10 comportait l'interdiction absolue de toute guerre les prohibitions de certaines d'entre elles seraient superflues et inconcevables. D'ailleurs, dans le Préambule du Pacte les Membres ont reconnu que « pour développer la coopération entre les Nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe d'accepter *certaines* obligations de ne pas recourir à la guerre » en d'autres termes de ne pas recourir à la guerre dans certains cas seulement. Il serait donc insensé d'affirmer que la notion de guerre illicite, admise par les articles 12 à 15 du Pacte, soit exclue par l'art. 10 (1).

Une fois cette interprétation de l'art. 10 écartée, il faut se demander quels actes sont réellement interdits aux Membres de la Société, en vertu de cet article. Il nous semble que ce sont tous les actes qui tendent à provoquer d'après l'intention de leurs auteurs, directement ou indirectement un changement durable dans le statu quo politique ou territorial d'un Etat déterminé. Ces actes peuvent être aussi bien des actes de guerre que des actes en apparence pacifiques, mais qui visent par un chemin détourné à porter atteinte à l'indépendance ou à l'intégrité territoriale d'un autre Membre de la Société.

Toute acte d'intervention dans les affaires intérieures d'un autre Membre de la Société, toute tentative de modifier son statut politique ou territorial, même non accompagnée d'une action militaire, sont interdits aux Membres de la Société. En particulier, ce devoir de respect impose aux Membres de la Société la neutralité absolue au cas où une insurrection éclaterait sur le sol d'un Membre. Puisque seule une agression extérieure constitue un *casus guarantiae*, les Membres de la Société des Nations n'ont aucun devoir d'intervenir pour étouffer cette insurrection, même si elle a pour objet de détacher une province et de porter atteinte ainsi à l'intégrité territoriale de l'Etat, contre lequel elle est dirigée. Bien plus ; non seulement ils n'en ont pas le devoir, mais encore pas même le droit ;

(1) Rolin « L'article 10 du Pacte de la Société des Nations », p. 469.

l'obligation de respecter l'indépendance des Membres de la Société les oblige à rester à l'écart du conflit intérieur.

En cas de guerre civile les Etats Membres ne pourront sortir de leur neutralité ni pour aider le Gouvernement légitime, ni pour soutenir les insurgés. Même, s'ils sont requis par le gouvernement constitutionnel à lui porter secours pour réprimer le mouvement séditieux, dont le but est de proclamer l'indépendance d'une province ou de renverser l'ordre politique ou social existant, ils n'auront pas le droit de donner suite à cette supplique. En effet, le devoir de respecter l'indépendance politique des Membres de la Société ne se limite pas au respect d'un gouvernement ou d'une constitution, mais implique le respect de la liberté de la Nation tout entière, qui peut et doit organiser à son gré sa vie intérieure. Si une fraction des citoyens s'insurge contre le gouvernement constitutionnel pour conquérir l'indépendance de leur province natale ou pour changer l'ordre politique existant, qui pourrait se constituer en juge entre les deux parties et désigner celle qui représente la vraie volonté nationale ? Aider l'une ou l'autre des parties serait également porter atteinte à l'indépendance de la Nation. Une expédition dans le genre du secours apporté par la Russie, en 1849 à l'Autriche, menacée par l'insurrection des Hongrois, serait illicite dans les rapports mutuels des Membres de la Société.

Mais s'il est interdit d'aider le gouvernement légitime, il est aussi absolument prohibé d'encourager les insurgés en aucune manière, ni par une aide militaire directe, ni par des envois de munitions ou d'armes, ni par des secours financiers. Il va sans dire qu'on peut exercer le droit d'asile envers les émigrés de la partie vaincue.

A l'occasion de l'attitude que doivent observer les Etats-Membres devant une guerre civile qui sévit sur le territoire de l'un d'entre eux, se pose la question de savoir dans quelles conditions on pourrait reconnaître les insurgés comme Etat, comme belligérants ou comme gouvernement régulier, sans commettre d'infraction à l'art. 10. Il nous semble que cette reconnaissance est possible dans tous les cas, où selon la doctrine du droit des gens d'avant-guerre elle aurait été compatible avec le respect dû par chaque Etat à chaque autre Etat indépendant.

La reconnaissance d'une province qui s'est insurgée et qui cherche

à se transformer en Etat indépendant ne peut avoir lieu tant que la lutte entre le gouvernement et les insurgés dure, mais seulement après que la guerre de sécession a prouvé l'impuissance de l'Etat à maintenir sa domination sur le territoire révolté, et s'est terminée par la victoire définitive des insurgés. On peut alors reconnaître la province séparée comme un Etat indépendant sans porter une atteinte illégale à l'intégrité territoriale de l'ancien souverain. Le plus prudent, ce serait d'attendre, avant de le reconnaître, l'admission du nouvel Etat au sein de la Société des Nations.

L'Etat auquel une province insurgée d'une autre Nation voudrait se rattacher après sa séparation, se trouve dans une situation extrêmement délicate. Sans aucun doute il est tenu d'observer la plus stricte neutralité durant la lutte entre les insurgés et le gouvernement légitime. Mais une fois que la guerre civile s'est terminée par la victoire de la province révoltée et que celle-ci s'est constituée en Etat régulier, l'art. 10 ne met plus aucun obstacle à une union politique entre le nouvel Etat et un Membre quelconque de la Société des Nations.

Si durant la guerre civile on ne peut reconnaître les insurgés comme un Etat on peut du moins leur attribuer le caractère de belligérants, à condition qu'ils aient organisé un pouvoir effectif sur le territoire révolté et qu'ils respectent pendant les hostilités les lois de la guerre. « Cette reconnaissance n'infirmera en aucune façon le lien légal qui existait entre les deux partis avant l'insurrection. Reconnaître des insurgés comme belligérants ce n'est pas, en effet, reconnaître leur indépendance et sortir de la réserve commandée par le devoir de respecter les droit de souveraineté et d'égalité des Etats ; c'est uniquement attribuer à la lutte le caractère de guerre internationale, pour en appliquer les règles ; on ne reconnaît les insurgés comme belligérants que pour les opérations militaires. »

A plus forte raison en reconnaissant les insurgés comme tels on n'accomplit pas un manquement au devoir de respect.

Quand le mouvement révolutionnaire n'a pas le caractère d'une insurrection séparatiste, mais tend à renverser le gouvernement au pouvoir, ou même à modifier l'ordre constitutionnel ou social, à

(1) Pradier-Fodéré « Traité de droit international », T. VI, p. 547.

quel moment les Etats-Membres de la Société pourront-ils reconnaître le gouvernement révolutionnaire comme représentant légitime du pays ? Cette question doit être résolue de la même manière que la question de la reconnaissance comme Etat ; c'est seulement après la victoire du mouvement révolutionnaire qui a su s'imposer au pays et y exerce désormais le pouvoir effectif, que les Etats-Membres pourront le reconnaître comme gouvernement légitime.

Les actes qui tout en constituant une infraction à l'engagement du respect, ne consistent pas cependant en une agression armée, ne donnent pas lieu à l'action coercitive des Membres de la Société comme garants. Mais ils impliquent la violation des obligations mutuelles des Etats-Membres intéressés et font naître entre eux un conflit international. Ce conflit, comme tout autre conflit grave, devra être soumis au Conseil, conformément aux articles 12 à 15 du Pacte. Celui-ci condamnera l'Etat coupable à donner une satisfaction à l'Etat lésé, par exemple sous la forme d'une indemnité, et lui recommandera de mettre fin à une situation de fait incompatible avec l'engagement de respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale des Membres de la Société.

En tout cas, il ne nous semble pas que les atteintes portées au statu quo politique et territorial d'un Membre de la Société mais non accompagnées d'une action militaire de la part de l'Etat récalcitrant autoriseraient l'Etat lésé à se rendre justice lui-même, en recourrant aux armes. Le droit de légitime défense n'y trouve pas son application.

§ 2. — La garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Membres de la Société des Nations

En même temps qu'ils se sont engagés à respecter mutuellement leur intégrité territoriale et leur indépendance politique, les Membres de la Société des Nations ont endossé dans l'art. 10 du Pacte l'obligation de se les garantir réciproquement. Tandis que l'engagement de respecter a un caractère passif et n'oblige les Membres de la Société qu'à s'abstenir de certains actes dans leurs rapports respectifs, l'engagement de garantir est positif. Les prestations qui en

sont l'objet sont subordonnées à certaines éventualités qui constituent le *casus guarantiae*.

Il serait inexact de définir le *casus guarantiae* de l'art. 10 comme une violation de l'engagement de respect (1). La portée de ces deux obligations n'est pas la même. D'une part certaines violations de l'engagement à respecter n'entraînent pas le *casus guarantiae* et ne donnent pas lieu à l'action répressive de la Société ; ce sont celles qui ne consistent pas en une action armée et qui, par conséquent, ne peuvent être considérées comme « agression extérieure ». Par exemple, la reconnaissance pendant la durée de la guerre civile comme Etat indépendant, d'une province révoltée contre le gouvernement d'un Etat-Membre, par un autre Etat-Membre, constituerait une violation de l'engagement de respecter sans provoquer pour cela, le *casus guarantiae* et sans justifier l'action coercitive de la Société. D'autre part une agression d'un Etat étranger, ayant pour objet de porter atteinte à l'intégrité territoriale d'un Etat-Membre, constitue bien le *casus guarantiae* ; elle n'implique pas, pourtant, la violation de l'engagement de respect, qui ne lie que les Etats-Membres dans leurs rapports réciproques. A notre avis, le *casus guarantiae* de l'art. 10 réside uniquement dans l'action armée d'un Etat quelconque, Membre ou non de la Société, en vue de porter atteinte à l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat-Membre de la Société des Nations. Evidemment il ne s'agit que d'une atteinte permanente. Nous avons réfuté plus haut l'opinion tout à fait fausse, que l'art. 10 protégerait les Membres de la Société contre toute atteinte, même passagère, en particulier contre tout acte de guerre. Dans ce dernier cas la garantie de l'art. 10 ne serait pas celle de l'intégrité et de l'indépendance mais bien de la neutralité permanente, ce qui n'était pas l'intention des auteurs du Pacte. La différence entre la garantie de l'intégrité territoriale et celle de la neutralité permanente, fut mise en relief par M. Idman dans son « *Traité de Garantie* » (p. 202) : « En ce qui concerne la garantie de l'intégrité d'un Etat ou d'une partie du territoire d'un Etat, il est à remarquer qu'il n'y a pas *casus guarantiae* pour toute invasion ennemie du territoire garanti. Le garant n'est pas tenu d'intervenir en cas d'occupation momentanée en temps de guerre

(1) Rolin, *Op. cit.*, p. 472.

du territoire garanti ; son devoir se borne à empêcher que ce territoire ne soit définitivement enlevé à l'Etat auquel la possession en a été garantie. Si le garant était obligé d'empêcher toute occupation momentanée, il n'y aurait pas une garantie de l'intégrité territoriale, mais de la neutralité de l'Etat. »

Quand l'action violente, ayant pour objet la modification du statut politique ou territorial d'un Membre de la Société, émane de l'intérieur de son territoire, il n'y a pas lieu à l'action des garants, puisque l'art. 10 dissipe tout doute en l'espèce par l'emploi du terme « contre toute agression *extérieure* ». La Société des Nations ne peut pas et ne doit pas intervenir au cas d'une révolution intérieure, d'une insurrection séparatiste ou d'une guerre coloniale, qui n'intéressent que l'Etat contre lequel elles sont dirigées. Puisque le texte de l'art. 10 est très clair, on ne comprend pas comment certains sénateurs américains, lors de la discussion du Traité de Versailles, ont pu exprimer la crainte que la garantie de l'art. 10 n'oblige les Etats-Unis à défendre contre leur gré l'unité de l'Empire Britannique le jour où une partie quelconque de cet Empire voudrait se séparer de la métropole. L'agression doit donc être extérieure pour qu'elle puisse constituer le *casus garantiae*. Elle donnera lieu à l'action de la Société des Nations, sans qu'on distingue si elle provient d'un Etat-Membre ou d'un Etat étranger.

Il nous paraît que l'art. 10 du Pacte protège les Membres de la Société non seulement contre les actes, portant atteinte ouvertement à leur intégrité territoriale, mais aussi contre des annexions déguisées, comme, par exemple : les baux de territoire à très long terme, imposés par la force.

Certains commentateurs du Pacte, en s'efforçant de trouver une base commune aux articles 10 et 16 du Pacte, ont commis une regrettable confusion, qui, à un certain moment, a failli même triompher au sein de la Société des Nations(1). Entre autres, la Commission des Juristes, la Commission d'Amendements, et notamment la Sous-Commission de la Première Commission de la Deuxième Assemblée, en 1924, se sont prononcées pour l'explication suivante : l'article 10 ne contiendrait qu'un principe abstrait, théorique condamnant les guerres de conquête, principe dont les arti-

(1) Komarnicki « La question de l'intégrité territoriale », p. 179.

cles 12 à 16 constitueraient des applications particulières et limitées. L'art. 10, donc, n'aurait aucune valeur pratique et sa portée effective serait tracée par les articles 12 à 16.

Une pareille interprétation diminue arbitrairement le sens véritable de l'art. 10, qui contient bien une stricte obligation juridique, et non, comme le voudraient ces commentateurs, un principe moral et dépourvu de sanctions. Le Pacte « n'est nullement un code de morale énonçant des principes proposés à la bienveillante considération des chefs d'Etat, mais dont l'application ne relève que de la conscience de ces mandataires. Véritable traité, contrat entre les Etats-Membres, il enregistre des engagements dont chacun à sa pleine valeur juridique, lors même que le contrôle de leur application serait demeuré inorganisé (1).

Puisque le Pacte a le caractère d'un traité international, et non d'un Evangile des peuples, il faut interpréter strictement tous ses articles en particulier l'art. 10, et leur attribuer toute la valeur juridique qu'ils ont en vertu du texte même.

Quand on compare, à ce point de vue, l'art. 10 avec les articles 12 à 16, concernant les guerres illicites et les sanctions s'y rapportant, on s'aperçoit qu'ils n'ont rien de commun entre eux. Les notions de guerre illicite et d'agression au sens de l'art. 10 ne se confondent point. Une guerre illicite, tant qu'il n'y a pas de tentative de la part de l'Etat récalcitrant de porter atteinte durable à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de son ennemi n'implique aucune violation de l'art. 10, tout en donnant lieu aux sanctions de l'art. 16. Inversement, une guerre licite peut très bien provoquer l'action repressive de la Société des Nations au cas où un des belligérants chercherait à annexer une portion du territoire ennemi. Une guerre licite *par ses origines*, c'est-à-dire commencée après épuisement de la procédure pacifique du Pacte, devient illicite *par son objet* du moment que son but est incompatible avec l'intangibilité du statu quo territorial des belligérants. On voit, que le champ d'application de l'art. 10, sanctionnant la prohibition des guerres illicites par leur but, et celui de l'art. 16, comportant des sanctions contre les guerres illicites par leurs origines, ne se confondent pas. « Ce qui a pu induire les premiers commentateurs

(1) Rolin, Op. cit., p. 469.

en erreur c'est le terme agression. Le mot désigne généralement l'initiative guerrière. Or, c'est dans certains cas seulement définis aux articles 12 à 15 que l'initiative guerrière est interdite.

Le terme dans l'espèce ne peut être pris isolément. Il s'agit d'une agression contre l'intégrité du territoire ou l'indépendance politique » (1)

Tout en considérant qu'aucune modification violente des frontières ne doit être poursuivie pendant les hostilités licites ou illicites, nous n'irons pas jusqu'à dire qu'un changement pacifique du statu quo des Etats limitrophes, par un accord librement consenti, est impossible sans l'approbation de la Société tout entière. L'art. 10 n'a pour objet que de maintenir le statu quo contre une atteinte violente, mais laisse aux Etats-Membres le droit de modifier leurs frontières respectives par un libre accord.

A propos des termes « l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société des Nations », il faut faire quelques observations. L'adjectif — présente — est une traduction peu heureuse de l'anglais — existing — et s'adresse, si l'on veut s'en tenir à la lettre du texte français ou anglais, uniquement à l'indépendance politique ; cependant le bon sens commande de l'appliquer aussi à l'intégrité territoriale, puisque on ne peut garantir que le statut territorial existant actuellement c'est-à-dire présent. On pourrait supposer que le mot « présente » veut préciser que la garantie concerne l'intégrité territoriale et l'indépendance politique, telles qu'elles existaient au moment de l'entrée en vigueur du Traité de Versailles. Mais il suffit pour écarter cette opinion de se souvenir que le Pacte a été reproduit dans les différents Traités de Paix et que le mot « présent » recevrait ainsi simultanément plusieurs sens.

« Présente » veut dire en réalité existant au moment où l'agression se produit. Quelles que soient les modifications qu'aient subies avant l'agression l'indépendance politique ou le territoire de l'Etat-Membre menacé, la garantie protégera néanmoins le statut politique et territorial tel qu'il existe à l'époque de l'agression. Un Membre de la Société ne pourrait invoquer l'art. 10 pour revendiquer avec l'aide de la Société des Nations ni l'indépendance absolue,

(1) Rolin, *Op. cit.*, p. 473, Cf. Komarnicki, *Op. cit.*, p. 153.

dont il n'aurait pas joui au moment de son entrée dans la Société ou qu'il aurait abdiquée librement depuis, ni la restitution des territoires dont il avait été souverain au moment de la ratification du traité de Versailles, et qu'il avait cédé entre temps par un acte librement consenti.

Le territoire des Membres de la Société, garanti par l'art. 10 du Pacte, embrasse aussi, à notre avis, les possessions coloniales.

L'art. 10 protège les Etats-Membres contre les agressions soit des autres Membres de la Société, soit des Etats étrangers. Ceux-ci, donc, tombent sous le coup de cet article, sans profiter des avantages qu'il offre. En effet, une guerre, entreprise par un Membre de la Société contre un Etat non Membre et ayant pour objet de conquérir le territoire de celui-ci, n'est pas interdite par l'art. 10 et n'intéresse pas la Société des Nations. Les Etats étrangers, auxquels il est défendu de faire des conquêtes aux dépens des Etats-Membres, et qui, par contre, peuvent être impunément spoliés de leurs possessions par ceux-ci, ont un moyen très simple de mettre fin à cette situation fâcheuse pour eux : accéder à la Société des Nations.

La garantie de l'article 10 est quasi-universelle, mutuelle et collective. Elle est quasi-universelle, contrairement aux garanties connues avant la grande guerre, qui étaient, toutes, régionales, et ne visaient que le maintien d'un certain état de choses dans une région déterminée. Tandis que la garantie de l'art. 10 embrasse tous les Membres de la Société sans distinction, grands et petits, puissants et faibles, les garanties d'avant-guerre profitaient uniquement à quelques Etats secondaires.

Avant 1914 la garantie en général, et celle de l'intégrité territoriale en particulier, était stipulée par les Grandes Puissances pour maintenir un certain état de choses, que les Etats garantis n'auraient pas pu défendre efficacement contre une agression extérieure. En apparence le bénéficiaire du traité de garantie était l'Etat garanti, en fait, ces traités étaient, entre les mains des Grandes Puissances, un moyen de maintenir l'équilibre politique entre elles. Les Grandes Puissances, après avoir reconnu que l'existence d'un Etat secondaire dans ses limites actuelles était nécessaire pour assurer l'équilibre de leurs forces, garantissaient l'intégrité territoriale de cet Etat. Par ce moyen, elles se prémunissaient contre les dangers que présenterait l'annexion de ce territoire par l'une d'entre elles. Ainsi, quoi-

qu'on dise, les Grandes Puissances, en signant les différents traités de garantie, ne pensaient qu'à leurs intérêts ; si les Etats garantis en tiraient des profits, ce n'était pas le but des Grandes Puissances. Du reste les bénéfices des garantis étaient très précaires, parce que du moment que l'équilibre politique existant à l'époque de la signature du traité, pouvait être modifié avec le consentement de toutes les Grandes Puissances, et, évidemment pour leur plus grand profit, le traité de garantie devenait sans objet. L'Etat garanti pouvait être démembré par ses garants, agissant de concert, malgré toutes les déclarations solennelles antérieures, et un nouvel équilibre pouvait être construit à ses dépens. Ainsi le rôle du garanti était tout passif et secondaire. Il profitait, pour le moment, d'une constellation politique et en tirait la garantie de son statu quo territorial, sans avoir la certitude qu'il n'en serait pas, au prochain virage de la politique internationale, la première victime. Quoique à ses droits ne correspondît presque aucune obligation, son sort n'était pas enviable.

Très instructive est à ce point de vue la garantie de l'intégrité territoriale de l'Empire Turc, stipulée dans le traité du 30 mars 1856 (1). Par l'art. 7 de ce traité, les Puissances signataires, la France, la Grande-Bretagne, la Russie et l'Autriche s'engagent « chacune de son côté, à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire Ottoman ; garantissent en commun la stricte observation de cet engagement et considéreront en conséquence tout acte de nature à y porter atteinte comme une question d'intérêt général. » Cet article n'était pas interprété d'une façon identique par la Russie et par les autres signataires. La première y voyait un engagement à respecter l'intégrité ottomane, mais refusait nettement de la faire respecter, si elle venait à être violée par une autre Puissance. L'Autriche, la France et la Grande-Bretagne, au contraire, se considéraient en vertu de cet article comme les garantes de l'intégrité de l'Empire Ottoman ; elles ont confirmé solennellement leur point de vue dans le traité du 15 avril de la même année, traité stipulant que les trois Puissances « garantissaient solidairement entre elles l'indépendance et l'intégrité ottomane, consacrées par le traité conclu à Paris le 30 mars 1856 »

(1) Milovanovitch « Des traités de garantie », p. 289.

(art. 4) et que « toute infraction aux stipulations dudit traité serait considérée par les Puissances signataires du présent traité comme un casus belli » (art. 2). Ainsi, le traité du 15 avril 1856 précisait nettement les obligations des trois Puissances signataires comme garantes de l'intégrité ottomane.

Pourtant, quelques années suffirent à montrer la valeur réelle de ces engagements. Le 24 avril 1877 la Russie déclara la guerre à l'Empire Ottoman. Le 3 mars 1878, en dépit de son engagement de respecter l'intégrité ottomane, elle imposa à l'Empire vaincu, dans le traité de San-Stéfano, un véritable démembrement. Les Puissances, signataires du traité du 15 avril 1856 n'y avaient pas vu de casus belli et, si elles se sont opposées à la mise en vigueur du traité de paix de San-Stéfano, c'est uniquement pour diminuer les profits, tirés par les Russes de sa victoire, et pour les contrebalancer par des acquisitions équivalentes. Le traité de Berlin, qui remplaça le traité de San-Stéfano, rétablit l'équilibre entre les Grandes Puissances ; mais l'Empire Ottoman en paya les frais.

Tandis que la raison d'être des traités de garantie d'avant-guerre était le maintien de l'équilibre politique, la garantie de l'art. 10 a pour objet de consolider la paix du monde, en prémunissant les Membres de la Société des Nations contre les desseins agressifs des Nations de proie. Là, les Grandes Puissances garantissaient l'intégrité territoriale à un Etat secondaire pour maintenir le statu quo de leurs forces respectives ; ici, ce sont tous les Etats Membres de la Société grands et petits, qui se prêtent mutuellement la garantie de leur indépendance et de leur intégrité territoriale uniquement en vue de proscrire les guerres de conquête. Cette garantie s'étend non à une seule région, comme celles d'avant-guerre, mais à peu près au monde entier, puisqu'elle englobe les possessions territoriales de tous les Membres de la Société. Si elle n'est pas universelle, puisqu'il y a un certain nombre d'Etats, qui se refusent d'entrer dans la Société des Nations, elle est quasi-universelle.

L'importance de la garantie de l'art. 10 pour le maintien de la paix est évidente. En proclamant que désormais les frontières des Etats ne pourront plus être remaniées par la force des armes, l'art 10 supprime l'objet principal des guerres et rend celles-ci, pour ainsi dire, inopportunes. L'histoire de toutes les guerres est la vérification de cette réflexion de Montesquieu : « L'objet de la

guerre c'est la victoire, celui de la victoire la conquête. » Interdire les conquêtes, comme le fait l'art. 10, c'est du même coup ôter au vainqueur les fruits de la victoire. C'est pourquoi nous n'hésitons pas à ranger l'art. 10 parmi les moyens les plus efficaces, mis par le Pacte à la disposition de la Société, pour maintenir et consolider la paix du Monde.

Dans les traités de garantie connus avant 1914, le rôle de garant incombait aux Grandes Puissances, le rôle effacé de garanti à un Etat faible et secondaire. La garantie de l'art. 10 assigne à tous les Membres, grands et petits, le double rôle de garant et de garanti. Elle est mutuelle. Ce caractère de réciprocité rehausse encore sa valeur. Les Grandes et les Petites Puissances sont traitées sur un pied d'égalité parfaite, puisque les unes et les autres assument relativement les mêmes charges et qu'elles en tirent les mêmes bénéfices de sécurité.

Enfin la garantie de l'art. 10 est collective. Nous sommes forcés afin de rendre plus claire la garantie de l'art. 10 de nous arrêter un moment sur la question de la garantie collective, telle qu'elle se présentait, avant la grande guerre, soit dans les théories du droit international, soit dans la pratique de la vie des Etats.

La garantie peut être simple ou collective. « La garantie simple est donnée ou bien par un Etat ou bien par plusieurs Etats qui n'établissent pas de lien juridique entre eux » (1). Si plusieurs Puissances garantissent à un même Etat le maintien d'une certaine situation sans établir aucun lien de droit entre elles, il y aura là la superposition de plusieurs garanties pures et simples. Mais lorsque ces Puissances prennent des engagements non seulement envers l'Etat garanti, mais encore chacune envers toutes les autres, la garantie simple et superposée se transforme en garantie collective. Celle-ci comporte des doubles liens de droit : ceux qui lient les garants et le garanti et ceux qui lient les garants entre eux. Ainsi dans la garantie collective les garants forment une collectivité, liée réciproquement par un « *vinculum juris commun* ».

La garantie peut être collective sans qu'elle doive être désignée expressément comme telle par le traité. Peu importe que le traité emploie ou non les termes « collective », « conjointe », ou « soli-

(1) Nys « Le droit international », T. II, p. 519.

daire », il ne faut pas attacher une trop grande importance aux expressions auxquelles ont recours les rédacteurs du traité. Le signe distinctif de la garantie collective consiste dans le fait que plusieurs Puissances ont garanti le même état de choses par un traité signé en commun. La commune signature de quelques Etats, apposée au bas du même traité de garantie, donne à celui-ci un caractère collectif (1).

Quelle différence y a-t-il entre les conséquences juridiques de la garantie simple et celles de la garantie collective ? Quelques hommes d'Etat et quelques représentants de la doctrine du droit des gens ont soutenu, à propos de la neutralité luxembourgeoise, que la nature collective de la garantie modifie les rapports juridiques entre les garants et le garanti. La garantie collective supposerait, à les en croire, une exécution collective et dispenserait les garants en cas d'impossibilité d'agir en commun de l'exécution individuelle. Cette opinion se manifesta pour la première fois, en 1867, lorsque les Grandes Puissances eurent signé le 11 mai de la même année le traité relatif à la neutralité permanente du Luxembourg. La Grande Bretagne a adhéré, comme garante, à ce traité, après de longues hésitations, entre sa tradition de superbe isolement et l'intérêt de la Paix sur le continent européen. Enfin, elle souscrivit à l'obligation de garantir la neutralité du Luxembourg, pour sauvegarder la paix entre la France et la Prusse. Cependant cette décision du ministère anglais provoqua de nombreuses interpellations à la Chambre des Communes et à la Chambre des Lords, où on s'était vivement inquiété des engagements nouveaux que la Grande Bretagne assumait dans des affaires qui ne touchaient pas de près aux intérêts britanniques. Lord Stanley, alors ministre des affaires étrangères, s'attacha pour justifier sa conduite, à démontrer que l'engagement contracté par l'Angleterre n'était pas trop onéreux. La garantie, donnée à la neutralité luxembourgeoise, disait-il, n'était que collective, et les obligations qui en résultaient étaient ainsi présentées : « Cela signifie que, dans le cas de la violation de la neutralité, toutes les Puissances signataires du traité pourront être appelées à donner leur action collective, mais que pas une de ces Puissances ne peut être mise en demeure d'être appelée à agir

(1) Rivier « Les principes du droit des gens », T. II, p. 104.

seule ou séparément. C'est là un cas, s'il est permis de s'exprimer ainsi, de responsabilité limitée. Nous sommes tenus en honneur de veiller, de concert avec les autres Puissances signataires, à ce que ces arrangements soient maintenus. Si les autres Puissances se joignent à nous, il est certain qu'il n'y aura pas violation de neutralité. Si ces Puissances, engagées exactement comme nous, refusent de se joindre à nous, nous ne sommes pas tenus seuls de suppléer toutes les autres. Une telle garantie a plutôt évidemment le caractère d'une sanction morale des arrangements qu'elle sauvegarde, que celui d'une obligation éventuelle de faire la guerre ; elle donnerait sans nul doute un droit de faire la guerre, mais n'en imposerait pas nécessairement l'obligation. »

Le père de lord Stanley, lord Derby, alors premier ministre, donna à la Chambre des Lords une théorie juridique de cette singulière interprétation de la garantie luxembourgeoise : « Une garantie personnelle oblige chaque individu en particulier à faire tous ses efforts pour maintenir l'objet de la garantie. La garantie collective repose sur l'engagement d'honneur de toutes les parties intéressées ; mais aucune de ces parties n'a pour devoir particulier de se charger de son accomplissement... En cas de garantie collective, tandis que toutes les Puissances signataires s'engagent à maintenir un respect complet pour la neutralité du territoire en question, il n'est du devoir d'aucune de ces Puissances (encore que ce soit tout à fait du droit de chacune d'elles) de rompre une lance dans l'intérêt des autres Puissances » (1).

Ainsi selon lord Stanley et lord Derby l'exécution de la garantie collective dépendrait de l'entente unanime des garants. Chaque garant devrait être considéré d'après eux comme ayant contracté une obligation conditionnelle, condition étant l'accomplissement intégral de la part de tous les garants des obligations analogues. La défaillance d'un seul garant libérerait les autres de leurs engagements. Ceux-ci n'auraient plus aucun devoir de défendre l'ordre garanti et n'en garderaient que le droit.

Cette bizarre théorie qui ôtait toute valeur à la garantie collective, était forgée de toutes pièces par les deux ministres anglais pour les disculper devant les Chambres. Elle suscita les protesta-

(1) Milovanovitch, *Op. cit.*, p. 50.

tions de plusieurs Membres du Parlement. Le prince de Bismarck la qualifia de « chicanes ». En fin de compte, personne ne la prit au sérieux. Pourtant elle laissa des traces dans le droit international; depuis cette époque certains auteurs affirment que le caractère collectif de la garantie restreint les charges des garants envers le garanti. Les garants ne seraient obligés, disent-ils, qu'à l'exécution collective; en cas de défaillance de certains d'entre eux, les autres seraient dispensés de maintenir l'ordre garanti par une action isolée. Ces auteurs n'allaient pas jusqu'à dire comme lord Stanley que la violation par un seul garant de ses engagements libère tous les autres; mais ils demandaient que la majorité des garants au moins fût prête à exécuter la garantie pour que celle-ci pût jouer. Le refus de la majorité délierait de tout engagement la minorité (1).

Cette opinion était combattue par d'autres juristes, qui considéraient que les obligations des garants envers le garanti sont les mêmes dans la garantie collective et dans la garantie simple (2). Le garant doit défendre l'ordre garanti soit en accord avec les autres, si c'est possible, soit seul, si les autres refusent de remplir leurs obligations. Non seulement la défaillance d'un seul garant, mais encore celle de la majorité des garants, ne dispense pas les autres de l'exécution de leurs engagements envers le garanti: « Les obligations des garants envers le garanti, et réciproquement du garanti envers le garant restent toujours les mêmes, qu'il s'agisse de la garantie pure et simple, ou de la garantie collective... La collectivité de la garantie ne diminue en rien les obligations entre chaque garant et le garanti. Elle ne fait qu'ajouter de nouvelles obligations contractées par chaque garant envers ses cogarants qui tendent au même but » (3). Pour ces auteurs, à l'opinion desquels nous nous rangeons complètement, la différence essentielle entre

(1) Oppenheim, « International Law. », Vol. I, p. 575; Pradier-Fodéré « Traité de droit international », T. II, p. 634; Despagnet « Cours de droit international public », p. 185.

(2) Nys « Droit international », T.H., p. 519; Milovanovitch, Op. cit., p. 51; Fauchille « Traité de droit international », T.I., Troisième Partie, p. 417; Rivier « Principes du droit des gens », T. II, p. 104; Idman « Le Traité de garantie », p. 248.

(3) Milovanovitch, Op. cit., p. 51.

la garantie simple et collective n'est pas dans les rapports du garant et du garanti, mais uniquement dans les relations mutuelles des garants. Ceux-ci s'engagent à maintenir un certain état de choses dans la garantie collective non seulement envers le garanti, mais encore les uns envers les autres. « Les obligations qui lient les cogarants entre eux leur donnent le droit et les mettent en devoir de ne rien entreprendre séparément, de ne point recourir à une exécution isolée de la garantie, avant de s'être mis réciproquement en mesure d'associer leurs efforts et d'agir collectivement. Si l'un d'eux ou même la majorité ne peut ou ne veut pas y prendre part, l'obligation de chacun n'en reste pas moins entière » (1).

La garantie de l'art. 10 a un caractère collectif, étant donné qu'elle est stipulée mutuellement par plusieurs Etats dans le même acte international. A ce point de vue elle se rapproche de la garantie suisse, belge ou luxembourgeoise, et la théorie de la garantie collective, telle qu'elle était connue avant la grande guerre, lui est, *mutatis mutandis*, applicable.

Si le *casus garantiae* se produit, les Membres de la Société chercheront d'abord à s'entendre, par l'intermédiaire du Conseil, pour organiser l'action commune. Les avis du Conseil, tant en ce qui concerne le *casus garantiae*, que le mode d'appliquer les sanctions, faciliteront grandement le succès de cette entente. Si, pourtant, les Membres ne peuvent pas s'accorder, et si l'action commune apparaît, en conséquence, comme impossible à entreprendre, tout Membre, convaincu qu'il y a lieu à garantie, devra maintenir l'ordre garanti, au besoin, par une action individuelle.

Les Membres de la Société ont le devoir d'appliquer les sanctions nécessaires du moment que le *casus garantiae* se produit. Le *casus garantiae* consiste en une atteinte portée par la voie des armes à l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Membre de la Société. Tant que le *casus garantiae* ne se produit pas, l'art. 10 ne s'applique pas. Cependant le Conseil a le devoir d'agir avant même que l'agression se soit produite pour en prévenir le danger ou en faire disparaître la menace. « En cas d'agression, *de menace ou de danger d'agression* le Conseil avise aux moyens

(1) Milovanovitch, Op. cit., p. 56, Cf. Idmem « Le traité de garantie », p. 249.

d'assurer l'exécution de cette obligation » (art. 10, al. 2). Toutes les fois qu'il y a lieu de craindre qu'un Etat porte atteinte au statu territorial ou politique d'un Membre de la Société, le Conseil, avisé par le Membre menacé ou même par n'importe quel autre Membre de la Société, se réunira pour examiner la situation. Tant que l'agression redoutée ne s'accomplit pas, le Conseil ne pourra pas recommander aux Membres de la Société des Nations d'appliquer les sanctions, et ceux-ci n'en auront pas le droit. Il devra seulement par la voie diplomatique faire des démarches auprès du Gouvernement dont l'action, contraire à l'art. 10, est redoutée, et par des moyens amiables dissiper le danger d'une telle action et amener la détente. Si ces démarches pacifiques n'ont pas d'effet et que le Gouvernement auquel le Conseil s'était adressé, persiste dans son attitude équivoque, par exemple mobilise son armée, le Conseil devra recourir à des moyens plus énergiques. Il avertira l'Etat en question qu'au cas d'agression de sa part, les sanctions de l'art. 10 lui seront appliquées, et attirera l'attention de tous les Membres de la Société sur le danger imminent de l'agression et sur la nécessité de l'empêcher, par des mesures appropriées.

Si l'agression redoutée survient, le Conseil fera tout son possible pour que la garantie de l'art. 10 entre en jeu.

A qui appartient-il de décider si dans un cas déterminé il y a lieu à garantie ? Ce droit appartient, sans nul doute, aux Membres de la Société des Nations. La liberté des Etats, qui sont entrés dans la Société des Nations, a été incontestablement, restreinte, mais uniquement dans la mesure que le Pacte impose expressément. Dans toutes les questions où le Pacte ne transfère pas explicitement la compétence des Etats aux organes de la Société des Nations, les Membres gardent leur liberté de décision, telle qu'ils la possédaient avant la création de la Société. Comme l'art. 10 n'impose pas obligatoirement l'appréciation du *casus garantiae* par le Conseil ou par un autre organe de la Société des Nations, il en résulte nécessairement que les Membres ont gardé sur ce point toutes leurs prérogatives.

Cependant ce droit des Membres de la Société des Nations d'apprécier librement le *casus garantiae*, conduirait directement à l'anarchie complète, si l'art. 10 n'assignait au Conseil le devoir d'assurer l'entente par ses recommandations. Le Conseil n'a pas

le droit de décision, il est vrai, mais il peut et doit émettre son opinion sur le point de savoir s'il y a lieu à garantie. Cette opinion ne s'imposera pas aux Membres de la Société des Nations comme une décision juridiquement obligatoire et à laquelle il ne reste qu'à se conformer ; ils pourront agir contrairement aux avis du Conseil sans encourrir le reproche d'avoir violé le Pacte. Mais l'opinion du Conseil par sa haute autorité morale s'imposera généralement à la considération des Membres de la Société, lesquels n'y échapperont que pour des motifs extrêmement sérieux ; il faut espérer que les Membres agiront conformément aux avis du Conseil et que par ce moyen on obtiendra la communauté d'action désirée.

L'art. 10 ne fournit aucun renseignement sur la procédure à suivre par le Conseil. Il semble qu'au cas où le *casus guarantiae* se présente, le Membre de la Société, menacé dans son intégrité internationale ou son indépendance politique, s'adressera au Conseil par l'intermédiaire du Secrétaire Général. Le Conseil, saisi de cette manière examinera la situation et se prononcera sur le *casus guarantiae*. Sa délibération doit-elle être prise à l'unanimité ou à la majorité des voix ? Il nous semble que la majorité suffit puisque le rapport du Conseil, en cette matière n'a pas le caractère d'une décision obligatoire, mais d'une simple recommandation. Par conséquent l'art. 5, al. 1 du Pacte n'y est pas applicable (1). Evidemment un rapport établi à l'unanimité jouirait d'une plus grande autorité morale et dans l'intérêt de l'efficacité de la garantie il faut souhaiter que tous les Membres du Conseil soient d'accord sur le texte du rapport. En tout cas, dans le calcul de l'unanimité ne peuvent pas entrer les voix de l'Etat accusé d'agression, ni de sa victime, c'est-à-dire les voix des Parties ; le bon sens l'exige. Si le Conseil constate qu'il y a lieu à la garantie, il en avisera tous les Membres de la Société et leur proposera les mesures nécessaires au maintien de l'ordre garanti. Si l'on partage notre opinion que la majorité simple suffit, il n'y a pas à craindre l'impuissance du Conseil. Mais si l'on considère que l'unanimité est nécessaire, il pourra arriver, maintes fois, que le Conseil ne soit pas en état de se prononcer à cause d'une divergence d'opinions entre ses mem-

(1) Rolin, *Op. cit.*, p. 485, Cf. aussi la résolution de l'Institut de Droit International. « L'Annuaire de l'Institut », XXX^e volume, p. 383.

bres. Que faire, alors, si le Conseil ne parvient pas à établir un rapport sur le casus guarantiae ? C'est l'échec de l'action collective, mais, tout Membre qui considère qu'il y a lieu à garantie, devra préparer une action individuelle et porter secours à la victime de l'agression. On sait, que l'impossibilité d'entreprendre l'action collective, ne dispense pas les garants de l'exécution individuelle de leurs engagements (1).

Le refus opposé par quelques Membres de porter secours à la victime de l'agression ne saurait non plus servir de prétexte aux autres pour se dérober à leurs obligations. Voici ce qu'en dit M. Rolin : « les engagements pris par les Membres dans l'article 10 ne sont pas conditionnels, subordonnés chacun au respect de chacun des autres ; on ne concevrait pas qu'un Membre de la Société se soustrayât à ses obligations sous prétexte qu'un autre Membre ne s'y serait pas conformé. Il suffit pour écarter un pareil système de songer que l'art. 10 précisément a pour objet principal dans sa seconde partie la répression de l'agression qui serait dirigée par un Membre contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Membre en violation de l'engagement pris par lui dans la première partie de l'article.

Si la violation majeure, celle de l'obligation passive ne libère pas les Membres de leur obligation active de garantir, a fortiori en est-il ainsi du manquement à l'obligation active de garantie » (2).

On ne peut se dissimuler la grande difficulté qui apparaîtra toutes les fois qu'il s'agira de déterminer le casus guarantiae. Comment, en effet, constater que l'agresseur a des intentions incompatibles avec la garantie, contenue dans l'article 10 ? Comment encore, au cours des hostilités, pénétrer les plans des belligérants, qui ne seront pas assez naïfs pour les démasquer trop tôt ? « Il ne s'agit pas d'apprécier comme dans le cas de l'art. 16 si une agression a été déclanchée en violation des prescription des articles 12 à 15, prescriptions formelles dont la méconnaissance paraît devoir se présenter toujours sous des aspects extrêmement simples, excluant toute possibilité d'appréciations divergentes. Il s'agit du point beaucoup plus délicat de savoir si ces hostilités en cours sont ou

(1) Komarnicki, *Op. cit.*, p. 206.

(2) Rolin, *Op. cit.*, p. 474.

non dirigées contre l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale d'un Etat » (1). Parfois les intentions véritables des belligérants se dévoileront seulement au cours des négociations du traité de paix ; mais alors il serait trop tard pour intervenir.

Reste un autre point à examiner : les Membres de la Société pourront-ils appliquer les sanctions avant que le Conseil ait émis son avis sur la question de savoir s'il y a lieu à garantie ? MM. Adatci et Visscher dans leur rapport à l'Institut de Droit International expriment l'opinion, que les sanctions économiques ne sont pas applicables avant que le Conseil ait promulgué son avis, mais les Membres de la Société peuvent, au contraire, immédiatement employer les sanctions militaires (2). Cette distinction qui n'est pas appuyée par une argumentation approfondie, nous semble arbitraire et étrange ; en effet, il est difficile de comprendre pourquoi les Membres n'auraient pas le droit d'appliquer les sanctions économiques alors qu'ils peuvent exercer les sanctions plus rigoureuses d'ordre militaire. M. Rolin émet l'opinion plus logique que les Membres de la Société gardent leur liberté d'appliquer immédiatement les sanctions d'ordre militaire et économique, sans attendre que le Conseil se prononce (3). Nous ne pouvons nous ranger à cet avis, pour différents motifs.

En premier lieu, la réunion du Conseil qui aura pour but de réaliser l'entente entre les Membres de la Société perdrait la plus grande part de son utilité si elle pouvait être précédée par l'application isolée des sanctions de la part d'un ou de plusieurs Membres. Cette application anticipée pèserait sur ses délibérations et lui enlèverait toujours un peu de sa liberté d'appréciation ; souvent même ces interventions hâtives éveilleraient des suspensions qui rendraient l'entente impossible au sein du Conseil. Cette précipitation pourrait être inspirée par des visées politiques intéressées. Or, il faut éviter à tout prix que l'obligation de garantie ne serve de prétexte à des actes de mauvaise foi qui, au lieu de limiter le conflit, en amèneraient fatalement l'extension ; rien ne compromettrait davantage l'autorité de la Société des Nations. Outre ces considérations, il ne

(1) Rolin, *Op. cit.*, p. 481.

(2) « *Annuaire de l'Institut* », XXX^e volume, p. 38.

(3) Rolin, *Op. cit.*, p. 482.

faut pas oublier que la garantie de l'art. 10 est collective et que, par conséquent, les Membres, en tant que garants, ne peuvent entreprendre l'action isolée sans tenter au préalable l'action commune. Or, puisque cette tentative d'organiser l'action collective a lieu par l'intermédiaire du Conseil, qui par ses avis s'efforce de coordonner les efforts des Membres de la Société, ceux-ci doivent attendre que le Conseil se soit prononcé. Toute action isolée avant que le Conseil ait eu le temps d'émettre son opinion serait une violation de l'engagement, inhérent à toute garantie collective, qui oblige les garants à s'entendre et qui leur défend d'agir séparément jusqu'au moment où cette entente paraît impossible à obtenir. Contrairement, donc, aux opinions de MM. Adacti, Visscher et Rolin, il nous semble que l'application des sanctions, aussi bien militaires qu'économiques, doit être obligatoirement suspendue jusqu'à ce que le Conseil ait émis son avis. Puisque le Conseil se réunit immédiatement après avoir été saisi par l'Etat, dont l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique est menacée, et se prononce sur le *casus guarantiae*, dans un délai d'une ou deux semaines, il n'y a pas à craindre un retard sérieux dans l'assistance due à la victime de l'agression.

Si le Conseil juge qu'il y a lieu à garantie, il proposera aux Membres de la Société un plan d'action commune, en tenant compte des conditions particulières de chacun d'eux. Les Membres, après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil, apprécieront, chacun pour soi, la situation et décideront finalement s'il y a lieu à garantie. S'ils jugent que le *casus guarantiae* joue réellement, ils décideront de la forme des sanctions à appliquer contre l'agresseur. Il est hautement désirable qu'ils se conforment dans leurs décisions aux avis du Conseil ; pourtant, s'ils considèrent de bonne foi que l'opinion du Conseil est mal fondée, ils sont en droit de ne pas la suivre.

A quelles prestations sont-ils obligés en vertu de la garantie de l'art. 10 ? En bref, ils doivent faire tout leur possible pour maintenir l'état de choses garanti. Les Membres de la Société ont les mêmes devoirs à l'égard de la victime de l'agression, que tout garant envers un garanti. « Le garant n'est pas astreint à suivre certaines règles déterminées dans son action, il est seul juge de sa conduite. Tous les moyens offerts par le droit des gens, depuis les

pourparlers diplomatiques jusqu'à la guerre, lui sont ouverts » (1). « Si les efforts du garant pour protéger par les moyens pacifiques l'ordre garanti échouent il est tenu en dernier ressort d'assister par les armes le garanti » (2).

Les Membres pourront commencer par une pression diplomatique, passer ensuite au blocus économique et finir par l'action militaire ; du reste cette gradation ne leur est pas imposée et ils sont libres, s'ils le jugent nécessaire, de déclarer immédiatement la guerre à l'agresseur. Tandis que les sanctions militaires, dans le système de l'art. 16, ne jouent qu'un rôle subsidiaire, en venant le cas échéant, renforcer le blocus économique, dans le système de l'art. 10 elles occupent le premier plan. Les Membres de la Société, comme garants, sont tenus de prendre les armes dès qu'il devient évident que par les autres moyens, il est impossible de rétablir l'ordre garanti. Ils sont tous garants au même titre et tous ils sont obligés également de défendre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'un d'eux, menacées par une agression extérieure. Cependant il est plus qu'évident qu'en fait les prestations fournies par divers Membres ne seront pas égales, ni du même ordre. La situation particulière de chaque Membre, sa puissance ou sa faiblesse, l'éloignement ou la proximité du théâtre de la guerre, ses conditions politiques, militaires, économiques, et d'autres éléments encore, détermineront nécessairement sa part dans l'action commune. Les Membres de la Société doivent exécuter leurs engagements de garants loyalement et fidèlement ; chacun devra faire tout son possible, et rien au-delà. Mais le Membre qui demande la protection de la Société pour sauvegarder son intégrité territoriale ou son indépendance politique, aura droit, quelles que soient les prestations de chaque Membre, au rétablissement complet du statu quo existant avant l'agression.

Il est à prévoir que l'action militaire sera limitée aux Etats Membres limitrophes du théâtre de la guerre. En principe, une mobilisation générale du monde ne serait ni possible, ni souhaitable. « Imagine-t-on pour un conflit localisé, l'équipement, le transport, le ravitaillement, le commandement d'une armée où

(1) Idman « Le traité de garantie », p. 281.

(2) Idman, *Op. cit.*, p. 282.

tous les pays du monde, voire les plus petits, différents de langue, de coutumes, de besoins, seraient représentés par des contingents, limités parfois à quelques centaines d'hommes. Ce serait d'un rendement évidemment très pauvre » (1). « Il importe aussi de tenir compte des réalités psychologiques. Si la solidarité humaine dans son sens le plus large existe très généralement et se relève à l'occasion des catastrophes exceptionnelles, dont un peuple est victime, il n'en est pas moins vrai que son action se fait sentir par rayonnement et se montre infiniment plus vive et plus intense dans les contrées voisines du lieu frappé qu'aux antipodes. Les contacts de frontières coïncident en effet le plus souvent avec des similitudes sinon de religion et de langue, tout au moins de climat, de développement économique, de culture ; les relations commerciales ou intellectuelles plus fréquentes y favorisent la formation de liens de sympathie. Lors même que parfois des peuples voisins s'imaginent être irrémédiablement adversaires à raison des rivalités historiques qui les séparent, il suffit le plus souvent que le malheur fonde sur l'un d'eux, pour que la seule proximité (directe), le contact direct avec la détresse de ses sinistrés, éveille irrésistiblement des sentiment de pitié, suscite le geste de fraternité. Comment dans la contribution aux charges dérivant de la garantie collective, alors surtout que dans chaque démocratie l'aide fournie suppose le sacrifice, l'effort, le consentement de la masse une interprétation de bonne foi, ne tiendrait-elle pas raisonnablement compte de ces mouvements de l'âme humaine. Comment ne pas admettre en fait que lorsque les Etats ont souscrit un pareil engagement ils se considèrent comme tenus à des sacrifices plus lourds au cas où il serait fait appel à leur garantie par un quelconque de leurs voisins que si le conflit nécessitant l'intervention de la Société des Nations « intéresse » une autre partie du monde » (2).

Les Etats-Membres qui pour différents motifs ne se considéreraient pas tenus à fournir des prestations militaires, devraient dans la mesure du possible collaborer à l'action commune par leur aide économique et financière.

Toutes les fois que l'action d'un Etat-Membre, en tant que garant,

(1) Rolin, *Op. cit.*, p. 475.

(2) Rolin, *Op. cit.*, p. 476.

pourrait compromettre sa propre existence, il n'est plus tenu de participer à l'action collective. « Pour que le garant soit tenu de réaliser la garantie, il faut qu'il soit en état de secourir le garanti » (1) « dans le cas où l'échec du garant dans son intervention serait seulement probable, on ne peut pas davantage exiger de lui qu'il ait recours pour maintenir l'ordre garanti à l'argument suprême, c'est-à-dire à la guerre. Ce qui le prouve, c'est qu'aucun Etat n'entreprend une guerre, même pour son propre compte, sans espoirs de succès » (1). « Un Etat n'est pas obligé de faire pour un autre ce qu'il ne ferait pas pour lui-même. Il n'est pas nécessaire que l'impuissance du garant soit toujours de nature subjective et soit caractérisée par la supériorité écrasante du violateur ; elle peut être aussi objective. L'Etat garant peut se trouver dans une situation telle qu'il ne puisse pas entamer une guerre, quel que soit le violateur de l'ordre garanti » (1). Par exemple des troubles révolutionnaires justifient totalement le refus opposé par l'Etat-Membre de participer à l'action commune.

Le rôle du Conseil ne se borne pas à constater s'il y a lieu à garantie ; il devra ensuite élaborer un plan d'action. Les recommandations du Conseil ne sont pas obligatoires, il est vrai ; mais il semble que tous les Membres de la Société qui seront prêts à secourir la victime de l'agression se conformeront à ces recommandations. Leur propre intérêt exige qu'il agissent de concert ; or, une collaboration commune se fera plus facilement, s'ils se conforment, tous, aux recommandations du Conseil. Evidemment le Conseil, en élaborant un plan d'action collective, consultera les Membres de la Société intéressés et prendra en considération leurs observations.

Si l'atteinte contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique a lieu au cours d'une guerre illicite, les sanctions de l'art. 10 viendront renforcer celles de l'art. 16 ; en particulier les mesures militaires ne joueront plus un rôle subsidiaire et secondaire, mais seront applicables immédiatement, si les autres sanctions ne paraissent pas assez efficaces.

Lorsque cette atteinte a lieu au cours d'une guerre licite, l'art. 10 seul est applicable.

(1) Idman, Op. cit., p. 236.

Même si la Société des Nations n'est pas intervenue pour défendre l'intégrité territoriale d'un de ses Membres, ceux-ci néanmoins n'auront jamais le droit de reconnaître un traité de paix, qui porte atteinte à l'ordre garanti. Bien plus, ils devront rétablir par la voix des armes l'état de choses antérieur quand les circonstances s'y prêteront.

Remarquons aussi qu'à notre avis l'agresseur, coupable d'une violation soit de l'art. 10, soit des articles 12 à 15, ne pourra pas subir un démembrement de son territoire à titre de châtiment. L'art 10 est rédigé en termes si formels, que cette sanction nous paraît impossible. Du reste, la Société des Nations ne saurait se permettre de punir un crime international par un châtiment immoral. L'agresseur pourra être châtié d'autre manière, par exemple être condamné à payer une indemnité pécuniaire.

§ 3. — Les délibérations de la Société des Nations sur l'article 10 du Pacte

LA PREMIÈRE ASSEMBLÉE (1920)

Les premières et les plus violentes attaques contre l'art. 10 du Pacte émanèrent du continent américain. C'est au Sénat des Etats-Unis, lors de la discussion du Traité de Versailles que l'art. 10 est pris comme point de mire dans l'offensive générale contre toute la Société des Nations. C'est aussi un pays américain — le Canada — qui, au sein même de la Société des Nations, s'attaque à l'art. 10 et en demande d'abord la suppression complète, puis l'amendement. Autour des propositions canadiennes une lutte s'engage entre les Membres de la Société, au cours des quatre premières Assemblées ; les uns proposent de supprimer l'art. 10 ou tout au moins d'en limiter la portée, les autres le défendent et se refusent à toute modification. Tout le monde soutient son point de vue avec la plus grande énergie, ce qui donna corps à cette opinion du Président Wilson que l'art. 10 constitue l'épine dorsale du Pacte.

A la première Assemblée de la Société, en 1920, le délégué du Canada, M. Doherty déposa une proposition ainsi conçue : « Que

l'article 10 du Pacte de la Société des Nations soit et qu'il est par la présente éliminé » (1). Les motifs de cette démarche, tendant à la suppression complète de l'art. 10, ne se comprennent que trop bien. D'abord la délégation canadienne était inspirée par le désir très légitime, de faciliter l'adhésion de sa grande voisine du Sud, où l'art. 10 était considéré, sincèrement ou non, comme un des principaux obstacles à l'entrée des Etats-Unis dans la Société des Nations. En second lieu, elle voulait libérer son pays des lourdes charges de la garantie, qui, selon les Canadiens, aurait jouée principalement, sinon exclusivement dans l'intérêt des pays d'Europe. Il serait difficile de nier que l'art. 10 profite particulièrement aux Etats d'Europe, dont la sécurité est beaucoup plus précaire que celle des pays américains ; pour ceux-là, les charges de la garantie sont compensées par la sécurité qu'ils obtiennent ; ceux-ci, au contraire, sans acquérir d'avantages réels, sont obligés, néanmoins, d'assumer de lourdes obligations. Par exemple, qu'est-ce que le Canada gagne à voir garantir son indépendance politique et son intégrité territoriale par la Société des Nations ? On ne voit pas contre quels dangers cette garantie pourrait jouer ; même si un danger d'agression se présentait, le Canada trouverait une meilleure défense dans la protection de la marine de guerre britannique, voire dans le secours des Etats-Unis. Il n'a donc rien à espérer de la Société des Nations, dont la garantie lui apparaît non seulement comme lointaine, mais encore comme superflue et inutile. On ne doit pas s'étonner que le Canada, comme quelques autres pays du continent américain, juge avec peu de sympathie l'art. 10, qui lui impose de lourds sacrifices au profit de l'Europe sans lui rien donner de réel en échange. Pour faire accepter aux Etats d'Amérique les obligations du genre de l'art. 10, il faudrait faire appel non à leurs intérêts, qui n'y trouvent aucun avantage, mais à leur générosité et à leur amour de la justice et de la paix, amour dont se réclament souvent les hommes politiques et les publicistes du Nouveau-Monde. Seulement, il est moins facile, sans nul doute, de répondre à l'appel des sentiments, qu'à celui des intérêts.

Discuter cette proposition canadienne qui tendait à modifier si profondément la structure originelle de la Société des Nations, ce

(1) Actes de la Première Assemblée. Séances plénières, p. 275.

serait semer le désaccord le plus dangereux entre les Membres de cette jeune organisation. Quelques Etats, notamment les petits pays, qui devaient leur indépendance ou leur agrandissement au statu quo d'après guerre, n'auraient jamais admis une modification quelconque affaiblissant la portée de l'art. 10, et moins encore sa suppression complète. Le parti le plus raisonnable qu'on aurait pu prendre en ce temps là, eut été d'ajourner toute discussion sur la proposition canadienne. Ce parti était d'autant plus aisé, que les Puissances alliées, considérant le Pacte comme partie intégrante des traités de Paix, étaient décidées à écarter toute proposition d'amendement au Pacte, comme entraînant à leur avis la révision des traités. Les déclarations faites par les représentants des Puissances alliées à propos des débats de la Première Commission sur les propositions scandinaves d'amendement au Pacte, témoignent nettement de cet état d'esprit. Le délégué de la France, M. Viviani déclare, par exemple : « La première Assemblée de la Société des Nations ne doit rien faire qui puisse donner l'impression d'une révision des dispositions du Traité de Versailles » (1). Le vicomte Ishii (le Japon) est « convaincu que toute proposition d'amender le Pacte serait dès à présent prématurée » (2), et M. Balfour (Empire Britannique) exprime « la conviction que tout amendement au Pacte serait une voie dangereuse et téméraire à l'heure actuelle où on ne dispose pas encore d'une expérience suffisante quant aux mérites du Pacte dans sa forme originelle », et ajoute « qu'il est sage d'attendre encore quelque temps » (3). Aussi les délégués des petits pays alliés, demandent de ne rien faire qui pourrait porter atteinte aux Traités de Paix, la charte de leur liberté nationale.

Le renvoi de la proposition canadienne était d'autant plus facile, que l'Assemblée avait pris la même décision quant aux autres propositions d'amendements, dont la discussion fut ajournée jusqu'à la prochaine session, à condition, il est vrai, que dans l'intervalle une commission spéciale, à nommer par le Conseil, s'occupât de leur examen. Sur la proposition de M. Branting (Suède) l'Assemblée

(1) Actes de la Première Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 8.

(2) *Idem*, p. 9.

(3) *Idem*, p. 9.

décida de renvoyer la proposition du Canada à la Commission des amendements chargée d'examiner, dans l'intervalle de deux sessions, tous les projets de modification au Pacte.

LA COMMISSION DES AMENDEMENTS

La Commission des amendements, nommée par le Conseil et présidée par M. Balfour, après avoir consulté une commission spéciale de juristes au sujet de l'art. 10, accepta le rapport suivant : « La Commission estime que cette interprétation (1) ne tient pas un compte suffisant des procédures pacifiques prévues par le Pacte en vue d'apporter des modifications au statu quo existant, si elles paraissent imposées par la justice et l'intérêt de la paix. L'interprétation canadienne s'est rattachée d'ailleurs à une tendance assez générale qui conduit à exagérer la portée des obligations de l'art. 10.

A cette même tendance se rattache l'opinion qui s'est fait jour dans certains pays, selon laquelle les Etats Membres de la Société contracteraient, du fait de leur adhésion au Pacte, l'obligation absolue de mettre leurs forces à la disposition du Conseil qui pourrait les utiliser dans quelque partie du monde où l'agression se soit produite.

Le Pacte, en pareil cas, se borne à confier au Conseil le pouvoir de faire de simples recommandations ; la teneur des recommandations adressées à chaque Membre dépendra des circonstances politiques et géographiques.

La Commission s'est prononcée en faveur du maintien du principe consigné dans l'art. 10 ; l'exclusion des actes d'agression, comme moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats, est de l'essence même de la Société des Nations. D'autre part, l'article 10 a sa portée et sa valeur propre, et l'on ne peut pas dire qu'il fait double emploi avec l'un quelconque des autres articles du Pacte : il proclame comme principe général le maintien de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale

(1) Les Canadiens reprochaient principalement à l'art. 10 de reconnaître la légitimité du statut territorial existant et d'obliger les Membres de la Société des Nations d'en garantir à jamais le maintien.

contre la violence ; les articles suivants (12 à 17) envisagent spécialement la procédure pour les cas d'agression en cours.

Toutefois la Commission s'est parfaitement rendu compte des divergences d'interprétation auxquelles le texte, dans sa rédaction actuelle, a donné naissance ; désireuse de les dissiper, la Commission s'est trouvée en présence de deux solutions possibles : l'adoption d'un amendement au texte ou une déclaration interprétative de l'art. 10 dans sa teneur actuelle, par l'Assemblée. Après avoir discuté les mérites et inconvénients des deux méthodes, la Commission s'est prononcée en faveur du maintien du texte actuel pour les raisons suivantes :

L'article 10 est un article fondamental dans l'économie du système instauré par le Pacte. On n'y peut toucher qu'avec la plus grande prudence et seules des raisons à la fois précises et pressantes en pourraient justifier le remaniement.

La grande portée politique de l'article commande également cette réserve. Beaucoup d'Etats voient dans la garantie qu'il implique la meilleure sauvegarde de leur intégrité et de leur indépendance et la contre-garantie du programme de réduction des armements.

Une atténuation apportée à la teneur actuelle du texte serait de nature à alarmer l'opinion, peut-être même à causer des embarras aux gouvernements.

Enfin, la Société des Nations est encore incomplète, elle attend l'entrée de Membres nouveaux ; il paraît donc prématuré de vouloir entreprendre la révision de l'art. 10. »

Pour les raisons ci-dessus mentionnées, la Commission des amendements se prononça en faveur d'une résolution interprétative, qui, sans toucher au texte actuel de l'art. 10, dissiperait des divergences d'opinion sur le sens exact des mots. La Commission, à tort du reste, était d'avis qu'une résolution sanctionnée par un vote de l'Assemblée, aurait la force juridique d'une interprétation authentique. A l'unanimité, elle a adopté le texte suivant pour le proposer à la Deuxième Assemblée :

« L'objet de l'art. 10 n'est pas de perpétuer l'organisation territoriale et politique telle qu'elle a été établie et telle qu'elle existait à l'époque des récents traités de paix. Des modifications pourront y être apportées par divers moyens légitimes. Le Pacte admet cette possibilité.

L'art. 10 du Pacte a pour objet de proclamer le principe que dans l'avenir le monde civilisé ne pourra tolérer des actes d'agression comme un moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats du monde.

A cette fin, les Membres de la Société ont pris en premier lieu l'engagement de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Etats-Membres de la Société ; en second lieu ils se sont engagés à maintenir cette intégrité et cette indépendance contre toute agression extérieure, qui serait le fait ou d'un Etat-Membre ou d'un Etat non Membre de la Société. En vue d'assurer l'exécution de cette deuxième obligation, le Conseil avise aux moyens, il doit le faire non seulement en cas d'agression accomplie, mais encore en cas de danger ou de menace d'agression. Il remplira cette mission en adressant aux Membres les recommandations les mieux appropriées à l'espèce, en tenant compte des articles 11, 12, 13, 15, 16, 17 et 19 du Pacte » (1).

LA DEUXIÈME ASSEMBLÉE (1921)

Le rapport de la Commission des amendements fut communiqué par le Conseil de la Société à la Deuxième Assemblée. Celle-ci renvoya la question à l'examen de sa Première Commission, qui, à son tour, confia cette tâche à une sous-commission. La sous-commission, dont le rapporteur était l'éminent juriste néerlandais, M. Struycken, décida de proposer à la Première Commission d'adopter intégralement le rapport de la Commission des amendements, en ajoutant toutefois à la fin du premier alinéa de la motion interprétative une phrase nouvelle de manière que le tout eût la forme suivante : « L'objet de l'art. 10 n'est pas de perpétuer la répartition territoriale et l'organisation politique telles qu'elles ont été établies ou telles qu'elles existaient à l'époque des récents traités de paix. Des modifications pourront y être apportées par divers moyens légitimes, *et même par une guerre, lorsque les procédures pacifiques*

(1) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 191.

prévues au Pacte auront été épuisées. Le Pacte admet cette possibilité » (1).

L'importance de l'amendement apporté par la sous-commission à la motion interprétative, saute aux yeux. Le texte, proposé par la Commission des amendements, était équivoque et se prêtait à une double interprétation ; il permettait de soutenir que par « moyens légitimes » il ne faut entendre que les moyens pacifiques et en même temps de ranger parmi ces « moyens légitimes » la guerre licite, c'est-à-dire la guerre entreprise après épuisement de la procédure du Pacte. Le texte amendé supprime tout doute, en déclarant nettement, que la guerre licite, ayant pour effet de porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'adversaire, ne sera pas tenue pour une agression au sens de l'art. 10. C'est dans cet amendement de la sous-commission qu'il faut chercher l'origine de l'opinion, désormais si répandue, et à notre avis contraire au sens véritable de l'art. 10, d'après laquelle celui-ci ne fait que proclamer un principe nu, dépourvu des sanctions. Ce principe trouverait son application pratique dans l'art. 16 du Pacte, qui organise l'action répressive contre l'auteur d'une guerre illicite. Tandis qu'au cas de guerre illicite, l'art. 10 et l'art. 16 sont tous deux applicables, il n'y aurait pas lieu à la garantie de l'art. 10 en cas de guerre licite, tolérée par l'art. 16, même si les belligérants poursuivaient des fins annexionistes.

Rien d'étonnant si les propositions de la sous-commission soulevèrent de vives protestations chez un grand nombre de membres de la Première Commission. Le délégué canadien, M. Doherty, qui attribuait à l'art. 10 toute sa portée réelle et qui, par conséquent en restait l'adversaire implacable, remarquait avec beaucoup de bon sens : « L'ancien article 10 était très clair, mais à force de l'expliquer et de l'interpréter on l'a rendu incompréhensible » et à l'adresse de l'interprétation qui ne voit dans l'art. 10 qu'un principe dépourvu de sanctions : « L'article 10 ne pose pas un principe, mais crée l'obligation de respecter et surtout de maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique. Il ne s'agit pas là d'une question d'interprétation, car le texte est clair et précis. Quant à l'exécution de l'obligation, elle n'est point prévue à l'art. 16. Cet

(1) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 191.

article est limité aux obligations résultant des articles 12, 13 et 15. Il est évident que les auteurs du Pacte concevaient l'idée contenue dans l'art. 10 comme une chose absolument distincte des obligations de l'art. 12. La proposition consistant à dire que l'art. 10 ne crée aucune obligation différente de celle créée par l'art. 12, ainsi que la proposition quant aux moyens d'exécution, vont à l'encontre du texte. Les juristes, dans leur rapport, déclarent que lorsqu'il y aura violation de l'article 10, il y aura également violation de l'art. 12 et que, par conséquent, on appliquera les règles prévues à l'art. 16. Si tel était le cas, il n'y aurait pas eu de motif pour insérer l'art. 10. Il est évident que cet article crée une obligation distincte des autres obligations. Les juristes répondent que l'art. 10 est utile parce qu'il pose un principe qui est à la base fondamentale du Pacte. Or, si l'art. 10 est nécessaire pour poser un principe, ce principe doit être différent de celui posé par l'art. 12 » (1).

Un autre orateur, M. Rolin, délégué belge, rectifia l'erreur d'interprétation de la sous-commission : « L'article 10 garantit « contre toute agression extérieure » ; cela est très clair, et l'interprétation qu'on veut donner aurait pour effet de restreindre l'application de cet article au seul cas où une guerre aurait été déclarée avant que la procédure pacifique du Pacte eût été épuisée. Même si cette procédure est épuisée, de toute façon une guerre ne peut avoir pour résultat, dans l'état actuel de la Société, une modification de territoire. Le texte est formel » (2).

En raison de la grande divergence d'opinion qui s'était manifestée dans son sein, la Commission, décida de s'abstenir de toute interprétation et proposa à l'Assemblée de remettre à la prochaine session la discussion de la proposition canadienne. Une motion, fut, en effet, adoptée dans ce sens par la Deuxième Assemblée.

LA TROISIÈME ASSEMBLÉE (1922)

Conformément à la résolution, adoptée par la Deuxième Assemblée, la question de l'art. 10 fut inscrite à l'ordre du jour de la

(1) Actes de la Deuxième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 108.

(2) Idem, p. 110.

Troisième Assemblée. Dans l'intervalle entre la Deuxième et la Troisième Assemblée la composition de la délégation canadienne fut modifiée. Du même coup l'attitude du Canada à l'égard de l'art. 10 subit un revirement complet. Les nouveaux représentants du Canada ne demandaient plus la suppression de l'art. 10 et retirèrent la motion présentée par leurs prédécesseurs. Ils se contentèrent de réclamer l'amendement de cet article afin de dissiper les divergences d'opinion qui s'étaient manifestées entre les Membres de la Société et de fixer une fois pour toutes le sens exact des obligations qu'il impose. Voici les amendements canadiens à l'art. 10 :

« Ajouter à la fin de l'article 10 les mots suivants : tenant compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat.

Ajouter l'alinéa suivant : « L'avis donné par le Conseil en cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance qui sera pris en considération par tous les Membres de la Société, avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil ; mais aucun Membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son Parlement, de sa législature, ou tout autre corps représentatif » (1).

La nouvelle proposition canadienne donna lieu, au sein de la Première Commission, à une vive discussion sur le point de savoir s'il était opportun de la prendre immédiatement en considération. La plupart des délégués, se prononcèrent pour l'ajournement de cette question et le renvoi à la prochaine Assemblée, afin de permettre aux gouvernements de prendre position sur les amendements canadiens, après un mûr examen. En conséquence, la Première Commission constata dans son rapport :

« La Première Commission n'a pas cru utile de discuter pendant la présente session de l'Assemblée le fond de ces nouvelles propositions. Il est nécessaire que les gouvernements soient mis en état d'en prendre connaissance et qu'une étude approfondie en soit faite avant qu'une décision soit prise... » (2).

Après ces considérations la Première Commission proposa à l'Assemblée d'adopter la résolution suivante :

(1) Actes de la Troisième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 23.

(2) Idem, p. 94.

« Assemblée décide le renvoi à la Quatrième Assemblée de la proposition canadienne sur l'art. 10 du Pacte, afin de permettre que la question soit étudiée sous tous ses aspects. Elle laisse au Conseil le soin de décider des mesures à prendre pour qu'il soit procédé à une étude détaillée de la proposition canadienne avant la réunion de la Quatrième Assemblée » (1).

La Troisième Assemblée adopta cette motion et la question de l'art. 10 fut ajournée pour la troisième fois.

LA QUATRIÈME ASSEMBLÉE (1923)

Dans l'intervalle entre la Troisième et la Quatrième Assemblée le Conseil invita les Membres de la Société à lui présenter leurs observations sur la proposition canadienne. Les réponses furent tantôt défavorables aux amendements canadiens, tantôt favorables ; certains pays se prononçaient pour un nouvel ajournement de la discussion. Ainsi l'enquête menée auprès des gouvernements a nettement indiqué que les Etats-Membres sont divisés au plus haut point quant au sens qu'ils attribuent à l'article en question.

C'est dans ces conditions que la discussion fut reprise par la Quatrième Assemblée. Quand la Première Commission eut abordé la question de l'art. 10, le délégué belge, M. Rolin suggéra l'idée d'adopter une résolution interprétative dans le sens, indiqué par les amendements canadiens, au lieu de modifier le texte même de l'art. 10 (2). L'art. 10 à l'avis d'un très grand nombre des Membres de la Société renferme déjà les idées énoncées plus explicitement par les amendements du Canada ; donc, il n'est pas utile d'en modifier le texte ; il suffit de souligner clairement le sens véritable du texte actuel, par une motion interprétative. La proposition que fit M. Rolin de ne pas s'engager dans la voie lente et difficile des amendements et de se borner à voter une résolution interprétative, appuyée par d'autres membres de la Première Commission, fut adoptée par la Commission sans que le délégué du Canada s'y

(1) Actes de la Troisième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 95.

(2) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 12.

opposât. Seulement le représentant de l'Italie, M. Scialoja, fit des réserves quant à la valeur d'une résolution interprétative, qui, à son avis, ne serait pas authentique et ne pourrait lier l'avenir de la Société des Nations. Une résolution interprétative, votée par l'Assemblée, n'a qu'une force morale, sans pouvoir s'imposer ni aux Etats-Membres, ni aux Assemblées futures (1). Ces observations du représentant italien correspondaient à la réalité des choses ; pourtant une résolution interprétative n'en perdait nullement sa raison d'être, puisque sa seule autorité morale contribuerait beaucoup à effacer les divergences d'opinion entre Membres de la Société.

Une sous-commission fut chargée de la rédaction d'une motion interprétative. Le rapporteur de cette sous-commission, M. Rolin, présenta à la Première Commission le texte suivant :

« L'Assemblée, désirant préciser la portée de l'art. 10 du Pacte, adopte la résolution suivante :

Il est conforme à l'esprit de l'art. 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application des mesures militaires comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

L'avis donné par le Conseil sera considéré comme une invitation de la plus haute importance qui sera prise en considération par tous les Membres de la Société avec le désir sincère d'exécuter de bonne foi leurs engagements.

Il appartient toutefois aux pouvoirs constitutionnels de chaque Membre de juger si les circonstances donnent ouverture à l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des Membres et dans quelle mesure il est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires » (2).

La résolution interprétative, proposée par la sous-commission correspondait à peu près aux amendements canadiens. Si comme eux, elle dissipait les doutes sur certaines questions d'application de l'art. 10, elle ne touchait pas au fond du problème, à savoir si une atteinte, portée par un des belligérants contre l'indépendance

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 13.

(2) Idem, p. 14.

ou l'intégrité territoriale de l'autre pendant la guerre licite, constitue le casus guarantiae de l'art. 10 ? Sur cette question primordiale qui avait divisé si profondément la Deuxième Assemblée, la Quatrième Assemblée ne serait probablement pas parvenue à se mettre d'accord. C'est pourquoi, de propos délibéré, la sous-commission se borna à répondre à des questions moins importantes, mais aussi moins contestables, posées par la proposition canadienne.

Il faut signaler certaines différences entre les amendements canadiens et la résolution interprétative. Tandis que les premiers recommandaient au Conseil de tenir compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat, la résolution emploie une formule plus large : « il aura à tenir compte *notamment* de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat » ; le terme : « *notamment* » fait ressortir que le Conseil devra considérer aussi d'autres éléments de la situation de chaque pays, par exemple sa condition économique ou les engagements internationaux, qui lui défendent d'employer des forces armées au-delà de ses frontières.

Les autres paragraphes de la résolution mettent en lumière la vraie portée des avis du Conseil. Certains Etats leur ont attribué, à tort, un caractère obligatoire de sorte que les Membres n'auraient qu'à s'y conformer, sans avoir le droit de juger, si le casus guarantiae s'est vraiment réalisé et dans quelle mesure ils sont obligés de coopérer à l'action militaire entreprise contre l'agresseur. La résolution rectifie cette exagération des droits du Conseil ; elle considère que ses avis, quoique de la plus haute importance morale, ne sauraient lier irrévocablement les Membres de la Société. Ceux-ci restent libres, aux termes de la résolution, d'apprécier le casus guarantiae et de définir dans quelle mesure ils sont tenus d'employer les forces militaires, mais en s'inspirant, toutefois, des recommandations du Conseil.

Au cours des délibérations de la Première Commission sur le projet de la résolution interprétative, élaboré par la sous-commission, le délégué de l'Empire Britannique, Sir Willoughby Dickinson proposa de rédiger le troisième paragraphe de la manière suivante :

« Il appartient toutefois aux pouvoirs constitutionnels de chaque Etat-Membre de décider, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des Etats Membres,

dans quelle mesure ledit Membre est obligé d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires » (1).

Cet amendement réservait l'examen du *casus guarantiae* au Conseil, les Membres n'ayant pas le droit de vérifier pour leur compte le bien fondé de l'avis du Conseil en cette matière. Mais ils gardaient la liberté de décider s'il y avait lieu et dans quelle mesure il y avait lieu d'appliquer les sanctions militaires. L'amendement britannique qui semblait correspondre moins exactement au sens véritable de l'art. 10, souleva les appréhensions de certains délégués. Il fut, néanmoins, adopté, mais sous la réserve, du reste expressément stipulée par différents Membres de la Commission, qu'en ne mentionnant pas le *casus foederis* parmi les points laissés à l'appréciation des Etats, la Commission ne songeait pas à l'exclure, et que chaque Membre conserverait sur ce sujet sa liberté d'interprétation.

Après quelques autres amendements moins importants, la résolution fut finalement votée sous la forme suivante :

« L'Assemblée, désirant préciser la portée des obligations inscrites dans l'art. 10 du Pacte, en ce qui concerne les points soulevés par la délégation du Canada, adopte la résolution suivante :

Il est conforme à l'esprit de l'art. 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application des mesures militaires, comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment, de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

Il appartient aux pouvoirs constitutionnels de chaque Membre de juger, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des Membres, dans quelle mesure ledit Membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires.

Toutefois, la recommandation donnée par le Conseil sera considérée comme de la plus haute importance et sera prise en considération par tous les Membres de la Société avec le désir d'exécuter de bonne foi leurs engagements » (2).

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 24.

(2) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances plénières, p. 75.

Telle quelle la résolution rencontra encore quatre opposants sur trente votants. Soumise à l'Assemblée, elle ne se heurta que contre le veto d'une seule Puissance, la Perse ; cependant 13 délégations s'abstinrent de voter, entre autres celles de la Pologne, des Etats de la Petite Entente, des pays baltes, et de quelques républiques sud-américaines. Ont voté pour, 29 délégations, dont celles des Grandes Puissances, de la Belgique, des pays scandinaves, des Pays-Bas, de la Suisse, de l'Espagne, du Portugal, des autres républiques américaines et des Dominions britanniques (1).

Le fait que la résolution ne fut votée qu'à la simple majorité ne change rien, selon nous, à sa valeur ; même votée à l'unanimité, elle n'aurait pas la valeur d'une interprétation authentique, comme l'a justement remarqué M. Scialoja. Votée à la majorité elle garde son autorité morale, et jette un peu plus de lumière sur certaines questions jusqu'alors obscures que pose l'interprétation de l'art. 10.

Il nous semble donc que le Président de la Quatrième Assemblée, M. de la Torriente y Peraza a commis une erreur en déclarant que « la proposition n'a pas été adoptée » parce qu' « une résolution d'interprétation d'un article du Pacte, doit, pour être adoptée, réunir l'unanimité des votants » (1).

Ainsi furent clos les débats de la Société sur l'art. 10, débats qui ont occupé quatre Assemblées successives.

§ 4. — La garantie de l'art. 10 entraîne-t-elle l'immutabilité du statu quo territorial ?

Les adversaires de l'art. 10 adressaient à la garantie qu'il contient, le reproche principal d'entraîner fatalement l'immutabilité perpétuelle des frontières présentes entre les Etats Membres de la Société des Nations. Ils alléguaient que les dispositions de cet article ne permettent aucune révision du statu quo territorial présent bien que celui-ci réclamera nécessairement avec le temps, des modifications appropriées à l'évolution des relations entre peuples. Puisque la vie internationale ne reste pas stationnaire, mais qu'au contraire, les facteurs politiques, économiques, et ethnographiques qui en

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances plénières, p. 86.

sont la base subissent des modifications perpétuelles, comment justifier la cristallisation des possessions territoriales, cristallisation qui à force de contraster de plus en plus avec l'évolution de la vie, apparaîtra injuste et immorale. Il faudra craindre alors, que les peuples, lésés dans leurs intérêts les plus vitaux, ne se révoltent contre l'injustice intolérable d'un statu quo immuable et que dans un acte de désespoir ils ne foulent aux pieds l'art. 10 et avec lui tout le Pacte de la Société des Nations. Il faudrait aussi se demander si les possesseurs des territoires garantis par l'art. 10 pourront raisonnablement compter sur l'appui des autres Membres de la Société au cas où ceux-ci seraient convaincus que la répartition des territoires, malheureusement impossible à corriger par une procédure pacifique, est injuste. L'emploi de la force, si abominable soit-il, apparaîtra alors aux yeux de l'opinion générale comme un acte légitime, puisque justice ne peut être obtenue par d'autres moyens. Les vœux se porteront plutôt sur la cause de l'agresseur, qui poursuit une fin légitime que sur la victime, et la garantie de l'art. 10 restera lettre morte.

Ces arguments ne sont pas négligeables. On ne peut pas toujours maintenir comme immuable le statu quo présent, si, avec le temps, il apparaît en contradiction avec les besoins légitimes des peuples et entrave l'évolution de la communauté internationale. Il ne faut pas songer à plier la vie à des formules rigides et immuables. Si, donc, l'art. 10 s'oppose vraiment à la modification des frontières actuelles, il devra nécessairement être complété par une procédure pacifique d'ordre international en vue de réviser d'autorité, s'il le faut et si les circonstances l'exigent impérieusement la répartition des territoires entre les peuples ; sinon — et il est impossible de le nier — il sera violé à maintes reprises par les peuples eux-mêmes et finira par disparaître entièrement. L'art. 10 est trop important pour qu'on laisse se produire la seconde hypothèse : il vaut mieux penser à la première.

Pour savoir si vraiment ce reproche correspond à la réalité, passons en revue tous les procédés internationaux, dont on se sert actuellement pour trancher les différends internationaux, et demandons-nous, s'ils sont aussi applicables aux conflits territoriaux.

Il va sans dire que si deux pays limitrophes sont d'accord sur la nécessité de modifier leurs frontières communes, rien ne s'oppose

à ce qu'ils procèdent eux-mêmes à la révision. La question ne se pose vraiment que dans le cas où une Puissance veut augmenter son territoire aux dépens de son voisin, et que celui-ci s'y refuse énergiquement. Alors, les négociations diplomatiques directes sont vouées à l'échec. L'Etat intéressé se verra forcé de chercher une solution, hors du consentement, impossible à obtenir, de son voisin.

L'art. 10 ferme la voie de la force, il ne permet pas de chercher à modifier les armes à la main les frontières, au préjudice des Membres de la Société des Nations. Si un Etat passe outre aux interdictions de cet article, les Membres de la Société des Nations, en tant que garants de leur intégrité territoriale, interviendront dans le conflit pour se ranger aux côtés de la victime.

Puisque contre la violence se dresse la garantie de l'art. 10, l'Etat, qui cherche à s'agrandir, devra se tourner du côté des procédés pacifiques.

Nous avons supposé que l'autre Partie se refuse nettement à toute modification. Par conséquent il sera impossible de soumettre l'affaire à un arbitrage qui implique un compromis préalable entre les Parties, c'est-à-dire un accord par lequel elles reconnaissent la compétence d'un tribunal arbitral dans le conflit qui les divise. Pour le même motif le recours devant la Cour Permanente reste fermé, à moins qu'il n'y ait entre les Parties une convention qui en établit la compétence obligatoire. Dans ce dernier cas chaque Partie a le droit de saisir la Cour par une requête unilatérale. Toutefois la Cour ne pourra pas passer à l'examen au fond lorsque l'Etat, cité devant elle et dont le territoire est l'objet de la contestation, lui opposera de plano l'exception d'incompétence. Celle-ci devra être fondée sur des motifs sérieux et irréfutables : le conflit sur la possession d'une province, dont tous les titres juridiques appartiennent à la partie citée, n'est point de nature juridique. On ne s'y conteste pas un droit, puisque le droit de domination sur le territoire en cause appartient à la Partie qui le possède actuellement. Il s'agit plutôt de savoir si ce droit indiscutable de l'Etat correspond bien à l'équité ; on conteste, pour ainsi dire, le contenu matériel de ce droit, sans faire aucun reproche à sa forme. La Cour Permanente de Justice Internationale, appelée à statuer sur des litiges relatifs à un droit subjectif, en adoptant pour base le droit positif, n'a rien à voir dans un conflit de ce genre. En effet, d'une

part, il n'y a dans le droit positif des gens aucune règle qui permette de trancher les conflits territoriaux ; d'autre part, il ne s'agit pas en espèce de constater l'existence d'un droit subjectif ou de l'interpréter, mais, bien au contraire, de modifier un droit, dont ni l'existence, ni la portée ne sont contestées par les Parties. La Cour Permanente devra, par conséquent, sur la demande de la Partie, qui est en possession du territoire, se déssaisir de l'affaire.

Tous les conflits entre Membres de la Société, qu'ils soient d'ordre politique ou d'ordre juridique doivent être présentés au Conseil de la Société des Nations, s'ils n'ont pas été résolus par d'autres procédés. L'Etat, qui n'a pu obtenir satisfaction devant les tribunaux arbitraux ou judiciaires, s'adressera donc, au Conseil. Celui-ci pourtant, quoique compétent pour connaître presque tous les litiges, se voit imposer, quelquefois, des limites à sa compétence. Ces limites sont tracées par l'art. 15, al. 8 qui prévoit que « Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans son rapport, mais sans recommander aucune solution ».

L'art. 15, al. 8, délimite deux domaines : le premier intéresse la communauté internationale qui peut librement s'en occuper ; l'autre, réservé à la compétence exclusive des Etats, lesquels sont libres de résoudre les questions qui s'y rapportent à leur gré, sans qu'un organe international puisse intervenir. Ce domaine réservé, où règne intégralement la « souveraineté nationale » est destiné à se rétrécir au fur et à mesure de l'évolution du droit des gens et, sans doute, disparaîtra un jour complètement. En effet, la division en affaires internationales et affaires internes (domestiques, comme disent les Anglo-Saxons) devient de plus en plus artificielle à mesure que grandit chaque jour l'enchevêtrement des intérêts respectifs des peuples ; déjà, à l'heure actuelle il y a peu de questions d'ordre intérieur, dont la solution n'ait aucune répercussion sur la vie des autres Etats. Cependant, si souhaitable que soit la disparition du domaine réservé à la compétence exclusive des Etats, et l'avènement d'une époque où toute affaire, affectant directement ou indirectement les intérêts des autres Nations, soit tranché par les organes de la communauté internationale, il reste incontestable qu'aujourd'hui subsistent certaines questions qui rentrent dans ce

domaine réservé. L'art. 15, al. 8 le constate et défend la compétence des Etats contre les empiètements de la communauté internationale, en espèce de son organe, le Conseil de la Société des Nations.

Cet article fut inséré à la demande du Président Wilson, qui voulait éviter pour son pays l'ingérence de la Société des Nations dans certaines questions délicates, comme, par exemple, celles qui ont trait à l'émigration ou aux tarifs douaniers. Sans nul doute, la portée de cette disposition dépasse le cadre des problèmes, que le Président Wilson voulait réserver à la compétence exclusive des Etats. Cependant, il n'est pas facile de tracer les limites exactes du domaine réservé. Beaucoup de définitions pourraient être proposées. Sans s'y arrêter, puisque cette question n'appartient pas à l'objet de notre étude, constatons seulement qu'à notre avis rentrent dans le domaine réservé toutes les questions reconnues par le droit des gens comme étant de la compétence exclusive des Etats. Parmi ces questions nous rangeons notamment les conflits qui surgissent au sujet de la possession d'un territoire (1).

Dans l'état actuel du droit des gens il n'existe aucune juridiction internationale compétente pour résoudre les litiges de ce genre. Non seulement il n'y a pas de textes ou de coutumes, qui attribuent la compétence en cette matière à qui que ce soit, mais encore il y en a un qui implicitement reconnaît la compétence exclusive des Etats, maîtres souverains de leur territoire ; c'est l'art. 19. Remettant à plus tard un examen plus serré de cet article, remarquons qu'il autorise l'Assemblée à procéder uniquement à une *invitation*, qui ne s'impose nullement aux Parties intéressées lesquelles sont en droit de ne pas y donner suite. En d'autres termes cet article dénie au plus haut organe de la communauté internationale le droit de prendre une décision quant au fond dans les questions de ce genre ; à plus forte raison les autres organes de la communauté, en particulier le Conseil, n'en ont pas le droit.

D'où cette conséquence, que l'Etat, cité devant le Conseil pour une contestation de territoire, n'aura qu'à se prévaloir de l'art. 15 al. 8, pour obliger le Conseil à se déclarer incompétent.

(1) Politis « Le problème de limitation de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux ». Recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye, 1925, T. II, p. 43.

A propos de l'art. 13, al. 8, se pose la questions de savoir si la Partie qui se heurte devant le Conseil à l'exception d'incompétence, opposée par son adversaire, aura le droit de saisir les armes ? Dans le silence des textes, les réponses des auteurs sont tantôt affirmatives, tantôt négatives ; en général on incline à admettre le droit de guerre dans ces conditions. Nous pensons que le rapport unanime par lequel le Coseil affirme son incompétence, doit être assimilé, quant à ses effets juridiques, au rapport unanime, qui résout au fond un différend. Si on examine de près un rapport de ce genre, on s'aperçoit qu'il apporte, au point de vue du droit des gens, une solution quant au fond. En effet, le Conseil, en constatant que l'affaire rentre dans le domaine réservé à la compétence exclusive d'un Etat, déclare que celui-ci, en vertu du droit international, est autorisé à fournir la solution qui lui semble le plus appropriée aux circonstances. Cette solution sera conforme au droit des gens, par cela même qu'elle est donnée par un Etat compétent. En d'autres termes le Conseil, s'abstenant de résoudre, lui-même, le conflit, donne implicitement son approbation à toute solution, apportée par l'Etat compétent. Puisque la Communauté internationale dans la personne de son organe, le Conseil de la Société des Nations, s'incline devant la compétence de l'Etat intéressé, à plus forte raison son adversaire doit-il le faire. Il ne lui reste donc qu'à se conformer au rapport du Conseil et à ne plus se mêler d'une affaire qui relève de la compétence exclusive de l'autre Partie. S'il recourt à la guerre, il passera outre au rapport unanime du Conseil et devra encourir les sanctions de l'art. 16 du Pacte. Son adversaire aura le droit à la protection de la Société, puisque, en repoussant toute ingérence étrangère dans les affaires, qui sont de sa compétence, il n'a fait que se conformer au rapport unanime du Conseil.

A notre avis, comme on le voit, le rapport du Conseil, quoiqu'il ne tranche pas au fond le différend, apporte pourtant une solution suffisante ; il rejette l'affaire du domaine international où elle a été placée à tort par une des Parties, dans le domaine interne, où se trouve sa place véritable. Mais, admettons qu'après l'application de l'art. 13 al. 8 le recours à la guerre reste licite. En est-il de même pour les conflits territoriaux ? Certainement non, parce que l'art. 10 défend absolument et en toutes circonstances le recours à la force en vue de modifier l'état des possessions territoriales.

Toutes les voies ordinaires de procédure, même la procédure devant le Conseil, étant impraticables, l'Etat qui cherche à réviser ses frontières, ne disposera que d'une ressource — l'art. 19 du Pacte.

C'est un article fondamental pour la question, qui nous occupe. Cet article n'est qu'un faible vestige de la procédure pacifique conçue dans les premiers projets du Pacte par le Président Wilson qui permettait à la Société des Nations de réviser les frontières des Etats-Membres. Comme il se heurtait à l'opposition de certains pays, notamment de la Grande-Bretagne, le Président Wilson abandonna l'idée d'organiser une procédure de révision et dut se contenter de l'art. 19 : « L'Assemblée peut de temps à autre inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. »

Selon toute probabilité, la procédure l'art. 19 sera mise en vigueur par l'Etat intéressé à la révision d'un traité, dont le maintien lui paraît intolérable. Cet Etat adressera sa requête au Secrétaire Général de la Société, qui, à son tour, la transmettra à l'Assemblée, lors de sa plus proche session.

Il nous semble que le Conseil pourrait aussi saisir de sa propre initiative, l'Assemblée en vertu de l'art. 19. En effet le devoir du Conseil est d'empêcher par tous les moyens disponibles la guerre entre les Membres de la Société ; s'il juge que le statu quo territorial dans certaines régions ne correspond plus aux conditions politiques actuelles, qu'en le maintenant on envenime les relations entre Etats limitrophes et qu'on les pousse ainsi à chercher une solution par la force des armes, il devra faire tout son possible pour supprimer les causes du malaise. L'art. 11, al. 1, dit, en effet : « Il est expressément déclaré que toute guerre ou *menace de guerre*, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. » Quand le maintien du statu quo territorial menace sérieusement la paix du monde, le Conseil non seulement pourrait, mais devrait saisir l'Assemblée par une application conjuguée de l'art. 11 al. 1 et de l'art. 19 du Pacte. Il va sans dire que le Conseil, avant de faire ses démarches devant l'Assemblée, prendra en considération les

arguments des deux Etats intéressés, et ne saisira l'Assemblée qu'au cas seulement où il lui semblerait que la transformation du statu quo est pleinement justifiée et nécessaire.

L'Assemblée, saisie soit directement par l'Etat intéressé, soit par le Conseil, examinera la situation et jugera si une révision paraît nécessaire. Pour qu'elle puisse adresser une invitation aux Puissances intéressées, elle devra au préalable s'assurer que le traité dont la révision est demandé est devenu inapplicable ou que le maintien de la situation internationale envisagée, menace la paix du monde. Le texte de l'art. 19 n'exige point simultanément ces deux conditions ; il suffit que l'une d'elles existe, pour que l'Assemblée ait le droit d'examiner la situation.

Les termes « traité devenu inapplicable » doivent être interprétés dans ce sens, qu'un changement complet des conditions qui existaient lors de la conclusion de ce traité et dont on avait tenu compte implicitement dans la rédaction de ses clauses, s'est produit et qu'en conséquence, le maintien en vigueur du traité n'est plus possible. On s'aperçoit que l'art. 19 réglemente ici l'application de la clause *rebus sic stantibus*, qui concerne précisément les traités devenus inapplicables. Par exemple, un traité de paix, conclu entre deux pays limitrophes, a privé l'un d'eux au profit de l'autre de son unique port de mer. L'Etat qui a consenti à céder ce port, n'avait pas, au temps où il signa ce traité de paix des relations commerciales très actives avec l'étranger et pouvait très bien se passer d'un accès à la mer. Mais quelques dizaines d'années après, la production de cet Etat prend un essor inouï et la possession d'un port de mer devient pour lui une nécessité vitale. Les circonstances économiques, qui ont accompagné la conclusion du traité, ayant profondément changées, celui-ci est devenu inapplicable. L'Etat intéressé pourra tenter d'obtenir une révision du traité en sa faveur par la procédure devant l'Assemblée, conformément à l'art. 19.

Mais les conditions, qui accompagnaient la conclusion du traité, peuvent rester sensiblement les mêmes, et par conséquent les Parties ne sauraient en l'occurrence invoquer la clause *rebus sic stantibus* ; cependant l'art. 19 reste applicable, au cas où le maintien du traité menace la paix du monde. Ces derniers termes ne sont pas trop clairs ; qu'est-ce qu'il faut comprendre par la paix du monde ? En général, on est d'avis que la paix du monde n'est menacée que

quand il y a danger d'une conflagration générale (1). Cependant il faut se demander comment l'Assemblée, quoique composée de diplomates très distingués, pourra prédire à l'avance qu'une guerre ne débordera pas les limites prévues et ne dégénérera pas en lutte universelle ? Une prévision de ce genre paraît impossible à cause de l'enchevêtrement inextricable des relations internationales. C'est pourquoi nous considérons, que toute menace de guerre, même entre peuples minuscules, affecte la paix du monde, ses conséquences indirectes étant impossibles à déterminer hic et nunc. Par conséquent, toutes les fois qu'un Etat se prépare à modifier par la voie des armes une situation internationale, jugée injuste, l'art. 19 devient applicable. Par exemple un traité a attribué à l'Etat A. une province, peuplée en grande majorité par des habitants de la race et de la civilisation de l'Etat B. Depuis la conclusion du traité rien n'est changé dans la situation. Les conditions ne s'étant pas modifiées, le traité n'est pas devenu inapplicable. Cependant l'Etat B. voit avec douleur ses compatriotes, sous le joug étranger, et jugeant que le traité a été injustement signé, il se décide à reprendre par tous les moyens la province perdue. Son attitude désespérée laisse croire qu'il n'hésitera pas devant une guerre pour libérer la province annexée injustement par l'Etat A. Comme la paix du monde en pourrait être troublée, l'Assemblée pour prévenir ce danger aura le droit d'examiner la situation et, si elle estime bien fondées les récriminations de l'Etat B., recommander aux Parties la révision du traité.

Ainsi quand une seule de ces deux conditions est satisfaite, le traité est devenu inapplicable ou bien le maintien du statu quo est une menace pour la paix du monde — l'Assemblée pourra procéder à un examen de la situation et le cas échéant adresser une invitation aux Puissances intéressées.

Dans cette invitation l'Assemblée n'a pas le droit ni de proposer une solution quelconque, ni d'indiquer la manière dont on pourrait modifier le traité en cause. Sans entrer dans l'examen au fond, la résolution de l'Assemblée devra se borner à inviter les Etats intéressés à procéder à un nouvel examen du traité.

(1) Goellner « La révision des Traités sous le régime de la Société des Nations », p. 78.

Cette résolution doit-elle être prise à l'unanimité ou à la majorité ? C'est un problème d'importance primordiale pour l'application de l'art. 19. A la Seconde Assemblée, le délégué chilien, M. Edwards soutint que pour appliquer l'art. 19 du Pacte il est nécessaire de réunir l'unanimité au sein de l'Assemblée, en y comptant les voix des Parties intéressées. A l'appui de son opinion, il rappela l'art. 5, al. 4, qui exige l'unanimité pour les « décisions » du Conseil et de l'Assemblée, sauf les exceptions expressément prévues au Pacte. Mais nous pensons que cet article a été cité à tort et que l'opinion du délégué chilien est mal fondée.

Qu'est-ce qu'une invitation sinon un simple vœu, doué seulement d'autorité morale, sans aucune force juridique ? Les Etats invités ne sont point liés par l'invitation et peuvent y donner suite ou non, à leur gré. Or, les vœux, parmi lesquels nous rangeons les invitations de l'art. 19, peuvent être émis à la simple majorité.

A plus forte raison faut-il repousser la proposition faite par M. Edwards de compter les voix des Parties intéressées dans l'unanimité, jugée par lui nécessaire pour le vote de l'invitation. Cette opinion méconnaît évidemment le but de l'art. 19. En effet, cet article procure l'intervention de la Société des Nations dans une situation où l'entente directe entre les Parties paraît irréalisable. Si les Parties pouvaient tomber d'accord sur la révision du traité, l'action de l'Assemblée serait superflue. Celle-ci intervient pour forcer la main aux Etats intéressés et les obliger, par l'autorité morale de son invitation, à abandonner leur attitude intransigeante et à chercher une transaction convenable. Ce rôle deviendrait impraticable et l'art. 19 absolument impossible à appliquer, si on demandait aux Parties de donner leurs voix dans le vote sur l'invitation, à peine de nullité de cette dernière. L'appel d'une Partie à l'Assemblée implique le refus préalable par l'autre d'examiner à nouveau un traité ou une situation internationale ; en adoptant l'interprétation de M. Edwards, on pourrait être certain à l'avance que l'invitation de l'Assemblée se heurterait au veto d'une Partie et ne pourrait être votée à l'unanimité ; l'art. 19 serait condamné à demeurer éternellement lettre morte. » Si nous exigeons l'unanimité, l'art. 19 pourrait bien être rayé du Pacte de la Société des Nations... Car si deux Parties veulent s'entendre à l'amiable, elles en trouveront toujours les moyens par des négociations directes.

Point n'est besoin d'un article 19 selon lequel le vote d'une seule Partie intéressée (ou pas intéressée), pourrait entraver les travaux et l'action conciliatrice d'une Assemblée plénière de 54 Etats » (1).

Après avoir reçu l'invitation de l'Assemblée les Membres ont le droit de ne pas y donner suite, car elle est dépourvue de toute sanction. Le refus de se conformer à l'invitation ne prive aucun Membre de la Société des Nations de la protection de l'art. 10, quoique cela paraisse assez bizarre. Cependant il n'en résulte pas que l'art. 19 serait superflu. Appliqué aux Etats pleins de bonne volonté, il pourra rendre de grands services à la cause de la Justice et de la Paix.

Cet aperçu rapide des procédés par lesquels on peut chercher à modifier un statu quo territorial, montre qu'il n'y a qu'un seul moyen légitime — l'art. 19 du Pacte — encore la portée en est-elle éminemment précaire. Puisque l'application de l'art. 19 implique quant aux suites à donner à l'invitation de l'Assemblée, une certaine bonne volonté de l'Etat intéressé, on dira que dans le système du Pacte aucune modification territoriale ne peut avoir lieu sans le consentement de l'Etat intéressé.

Cela nous amène à reconnaître le bien fondé de l'objection, qui a été formulée contre l'art. 10 du Pacte. En effet, cet article cristallise l'état actuel des possession territoriales, ce qui, avec le temps, pourra menacer sérieusement la paix du monde. Pour éviter dans l'avenir les conséquences funestes de cet état de choses, il faudrait que les Membres de la Société des Nations fassent un effort pour amender l'art. 19 afin de donner à la Société des Nations le droit d'imposer par sa décision la révision des frontières, quand les circonstances l'exigeront impérieusement. Autrement, la garantie de l'art. 10, appelée à défendre le statu quo injuste, sera constamment en danger d'être inappliquée ou même supprimée complètement.

Dans le domaine des conflits territoriaux, la Société des Nations a été saisie de deux affaires au sujet desquelles des problèmes juridiques de grande importance se sont posés. C'était le différend entre le Chili et la Bolivie, et la question des îles d'Aland.

Le différend chilo-bolivien trouve son origine dans une guerre entre ces pays, guerre dite du Pacifique, qui finit par la victoire

(1) Goellner, *Op. cit.* p. 92.

du Chili. Après une longue trêve, les deux pays signèrent en 1904, un traité de paix ; la Bolivie y perdait son littoral et, par conséquent, tout accès libre à la mer. Mais elle ne renonça jamais à l'idée de recouvrer le territoire annexé par le Chili, et, quand la constitution de la Société des Nations lui en fournit l'occasion, elle tenta de faire reviser le traité de 1904. La Bolivie et le Pérou qui avait perdu en conséquence de la même guerre une partie de son territoire au profit du Chili adressèrent deux demandes séparées de révision d'une part du traité de 1904, entre la Bolivie et le Chili, et d'autre part du traité de 1883 entre le Pérou et le Chili ; ils appuyaient leurs demandes sur l'art. 19 du Pacte. Avant que la Société des Nations ait pu s'occuper de l'affaire le Pérou retira sa requête. La demande bolivienne qui n'avait pu être examinée à la Première Assemblée par suite d'un retard, fut inscrite à l'ordre du jour de la Deuxième. Quand celle-ci, procéda à son examen, le délégué chilien M. Edwards s'opposa catégoriquement à ce qu'on y donnât suite. Il appuya son opposition sur deux arguments principaux : 1° la Bolivie avait demandé à l'Assemblée de procéder à la révision du traité de 1904, tandis que l'art. 19 ne permet à l'Assemblée que d'inviter les Parties, lesquelles, seules, en définitive, peuvent, si elles le jugent opportun, réviser les traités. La demande bolivienne, dépassant la compétence de l'Assemblée, doit donc être rejetée. 2° En second lieu, l'Assemblée ne peut même pas, dans l'espèce présente, inviter la Bolivie et le Chili à examiner de nouveau la situation ; l'invitation, d'après l'art. 5, al. 1, du Pacte exige l'unanimité, y compris les voix des Parties intéressées ; or, le Chili oppose son veto à l'invitation et l'Assemblée, faute d'unanimité, ne peut pas la voter. De ces arguments seul le premier était judicieux et suffisait pour repousser de plano la requête de la Bolivie. Nous avons critiqué plus haut le second.

Pour faciliter la solution de la difficulté, on avait nommé une commission de trois juristes. Ils jugèrent la demande bolivienne irrecevable, comme soumettant la révision du traité de 1904 à l'Assemblée elle-même, tandis que l'art. 19 ne donne aucun pouvoir de ce genre à la Société des Nations. La Bolivie, prenant en considération l'opinion défavorable des juristes, retira sa requête. L'incident prit fin.

Tandis que le débat entre le Chili et la Bolivie se rapporte à

l'art. 19, le différend finno-suédois au sujet des îles d'Aland touche à l'art. 15, al. 8. Les îles d'Aland formaient, avant la révolution russe, un district administratif du Grand Duché de Finlande, province autonome de l'Empire Russe. Après la révolution russe, la Finlande proclama son indépendance et se constitua en Etat souverain. Les îles d'Aland suivirent le sort de la Finlande, formant toujours avec elle un ensemble politique. Cependant parmi les habitants des îles, qui sont de race suédoise, un mouvement séparatiste se dessina en faveur d'un rattachement à la Suède. Celle-ci crut légitime de protéger le séparatisme alandais. Naturellement l'attitude de la Suède, demandant un plébiscite dans les îles d'Aland, ne tarda pas à provoquer une sérieuse tension dans ses rapports avec la Finlande. La Grande-Bretagne, soucieuse d'éviter un conflit dangereux entre ces deux pays, saisit en vertu de l'art. 11, al. 2, le Conseil de la Société des Nations. Ainsi, dès le début de son existence, en 1920, le Conseil dut s'occuper d'une affaire très délicate, d'autant plus qu'à cette époque la Finlande n'était pas encore Membre de la Société des Nations. Invitée par le Conseil, conformément à l'art. 17 à se soumettre à la procédure du Pacte, la Finlande y consentit, mais à la première session du Conseil lui opposa l'exception d'incompétence en vertu de l'art. 15, al. 8. Le Conseil ajourna sa décision, et fit examiner au préalable la question de compétence par une Commission de trois juristes. Celle-ci aboutit aux résultats suivants : la Commission reconnaissait qu'une question litigieuse ne revêt pas un caractère international du fait qu'elle est soumise au Conseil par un Membre de la Société. Une question a ou n'a pas un caractère international ou interne suivant des qualités intrinsèques et propres. Toute autre interprétation serait contraire au paragraphe 8 de l'art. 15, qui donne au Conseil le droit d'examiner le bien fondé d'une exception d'incompétence, opposée par une Partie en litige. On ne peut qu'approuver l'opinion des juristes selon laquelle les affaires rentrent ou non dans le domaine réservé d'après leur nature intrinsèque ; le fait qu'un Etat s'intéresse à une affaire qui relève de la compétence exclusive d'un autre, ne donne point à cette affaire un caractère international et n'autorise pas le Conseil à l'examiner au fond.

La Commission des juristes rangeait aussi dans le domaine réservé les différends territoriaux. A son avis, sauf stipulations expresses

des traités internationaux, le droit de disposer du territoire national est essentiellement un attribut de la souveraineté de chaque Etat. Le droit international positif ne reconnaît donc pas à des fractions de peuples, le droit de se séparer par un simple acte de volonté de l'Etat dont elles font partie, pas plus qu'il ne reconnaît à d'autres Etats le droit de réclamer une telle séparation. D'une manière générale, il appartient exclusivement à la souveraineté de tout Etat définitivement constitué d'accorder ou de refuser à une fraction de sa population le droit de déterminer son sort politique par la voie d'un plébiscite ou autrement. Un différend entre deux Etats à ce sujet porte donc normalement sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive d'un de ces Etats. Toute autre solution serait une atteinte à la souveraineté de l'Etat et risquerait d'engendrer des troubles et un défaut de stabilité non seulement contraires à la notion même d'Etat mais encore dangereux pour les intérêts de la communauté internationale. Et si ce droit n'appartient pas à une fraction grande ou petite d'un peuple, il ne peut davantage appartenir à l'Etat auquel cette population demande à être rattachée ou à tout autre Etat.

Tel est le principe, nettement posé : le sort du territoire national d'un Etat ne relève que de sa compétence exclusive. Ni les autres Etats, ni les organes de la communauté internationale n'y ont rien à voir. Ce qui revient à dire, comme nous l'avons déjà affirmé, que ces questions sont englobées par l'art. 15, al. 8.

Cependant la Commission des juristes, après avoir énoncé ce principe général, s'empresse de formuler une exception pour permettre au Conseil de s'occuper du conflit finno-suédois. Elle dit que les Etats nouvellement créés et non définitivement constitués, qui, par conséquent se trouvent dans une situation incertaine au sujet de leurs frontières, ne peuvent se prévaloir de l'art. 15, al. 8 dans les différends d'ordre territorial. La délimitation de leur territoire intéresse toute la communauté internationale.

Il y a beaucoup de vérité dans cette exception au principe. En effet, à notre avis, un Etat ne peut se prévaloir de l'art. 8 que s'il possède des titres juridiques sur le territoire contesté. Ces titres juridiques peuvent être soit un traité, passé avec l'Etat souverain primitif, soit une possession prolongée et effective, soit enfin, la

décision d'un organe international, qui s'occupant du sort de ce territoire l'a adjugé au possesseur actuel.

Ainsi, un traité de paix, attribuant au vainqueur une province qui avait appartenu avant la guerre au vaincu, ou bien la sentence des arbitres auxquels deux Etats limitrophes ont soumis leur contestation sur la possession d'un territoire déterminé, sont des titres juridiques, réguliers qui consacrent la compétence exclusive de l'Etat, maître du territoire contesté. En absence de pareils titres, les droits de l'Etat, possesseur momentané du territoire, ne sont point inconstables. La question de savoir à qui en définitive, doit appartenir ce territoire ne rentre pas dans le domaine réservé. Mais de la à affirmer comme le fait la Commission des juristes, que la fixation des frontières d'un Etat nouvellement créé présente toujours un intérêt international et ne rentre pas dans le domaine réservé à cet Etat, il y a loin. On ne voit pas pourquoi un Etat nouveau ne pourrait pas disposer de titres réguliers sur son territoire, par exemple d'un acte solennel de l'ancien souverain, reconnaissant ses frontières ; mais alors le sort de son territoire ne relèverait que de sa compétence exclusive.

C'était, en l'espèce le cas de la Finlande, qui avait proclamé son indépendance avec les frontières qu'elle avait comme province autonome de l'Empire Russe. Cet acte fut reconnu et par la Russie, et par les autres Puissances. Néanmoins les juristes s'efforcèrent de prouver que les îles d'Aland ne formaient pas au sein de l'Empire Russe une unité politique avec la Finlande et que, par conséquent la proclamation de l'indépendance finnoise ne devrait pas nécessairement substituer sur les îles la souveraineté finnoise à la souveraineté russe. C'était une simple erreur de leur part, puisque les îles d'Aland constituaient un district administratif de la Finlande et avait toujours partagé son sort politique ; il était donc logique qu'elles rentrassent dans les frontières de l'Etat indépendant finnois. La Finlande seule avait le droit de disposer des îles d'Aland, qui faisaient partie de son territoire national et sur lesquelles elle avait un droit incontestable. C'est donc, à tort, que la Commission des Juristes reconnut, que dans l'espèce l'art. 15 al. 8 n'était pas applicable et que le Conseil avait le droit de s'occuper de l'affaire.

Le Conseil, se fondant sur l'opinion des juristes, déclina l'exception d'incompétence, présentée par la Finlande et décida d'exa-

miner l'affaire au fond. Mais soucieux d'être complètement éclairé, afin de se prononcer en pleine connaissance de cause, il nomma une nouvelle commission, composée cette fois de diplomates. Celle-ci, dite Commission des rapporteurs, examina très scrupuleusement le problème alandais et releva les erreurs de la Commission des Juristes, dûes à un travail trop hâtif. Elle reconnut que les îles d'Aland avaient toujours fait partie intégrante de la Finlande et que, par conséquent, les droits de cette dernière étaient incontestables. Logiquement il en résultait que la Finlande devait seule statuer sur le sort des îles et que le Conseil n'était pas compétent dans cette affaire. C'était du même coup désavouer non seulement les juristes, mais aussi le Conseil lui-même, qui avait affirmé sa pleine compétence. Les rapporteurs se trouvèrent dans une situation très délicate, mais ils s'en tirèrent habilement, en disant que l'affaire, d'ordre interne de par sa nature, avait pris par la suite un caractère international, du fait que la Suède avait saisi le Conseil et que celui-ci s'était occupé du problème. Au point de vue juridique cette manière d'envisager les choses ne mérite aucune attention ; comme la Commission des juristes l'a dit, une affaire a le caractère interne ou non suivant ses qualités intrinsèques, abstraction faite de l'intérêt qu'elle éveille à l'étranger. Cependant l'importance diplomatique du rapport était très grande, puisqu'il permit de redresser les erreurs de la Commission des juristes, sans désavouer le Conseil. Les rapporteurs, reconnaissant, donc, comme les juristes, quoique pour des motifs différents, la compétence du Conseil, lui conseillèrent de laisser à la Finlande la souveraineté sur les îles alandaises, souveraineté qu'elle détenait très légitimement. Ils proposèrent cependant d'obliger la Finlande à accorder l'autonomie aux habitants des îles, comme condition de la reconnaissance de sa souveraineté, et d'établir une nouvelle convention internationale, relative à la démilitarisation de l'Archipel.

Le Conseil pencha vers cette solution. Il reconnut que la souveraineté des îles d'Aland appartient à la Finlande ; il engagea ce pays à fournir aux Alandais des garanties pour leur libre développement national ; il recommanda enfin de convoquer une Conférence internationale des Puissances intéressées afin de conclure une convention relative à la démilitarisation de l'Archipel. Les deux Puissances en litige, la Suède et la Finlande, s'inclinèrent devant la décision du

Conseil. En 1921, une Conférence internationale, où furent représentées les Grandes Puissances et les pays baltes fut réunie à Genève. On y signa une convention sur la démilitarisation des îles d'Aland. Ainsi prit fin le conflit finno-suédois.

CHAPITRE III

Les Représailles

Le règlement des différends internationaux comporte à côté des procédés pacifiques tels que l'arbitrage, les négociations diplomatiques, la médiation, etc..., des moyens violents c'est-à-dire l'emploi de la force pour imposer à l'adversaire une solution déterminée du conflit. Dans cette catégorie on range la guerre et les représailles qui toutes deux ont des points de ressemblance sans toutefois se confondre. Tandis que la guerre est une lutte à main armée entre deux ou plusieurs Etats et implique une attaque et une défense, les représailles se limitent à l'emploi *unilatéral* de la force par un Etat contre un autre Etat, afin d'obtenir satisfaction pour un préjudice causé soit à l'Etat lui-même, soit à ses nationaux.

Quelques auteurs voient dans tout acte de violence un acte de guerre et soutiennent que lorsqu'un Etat exerce des représailles contre un autre Etat, l'état de paix disparaît entre les deux pays (1). Ils invoquent à l'appui de leur opinion les fragiles limites qui séparent la guerre et les représailles ; en effet, ces dernières se transforment immédiatement en guerre régulière du moment que l'Etat auquel on les applique y riposte par une déclaration de guerre ou une résistance armée. Toutefois il ne nous paraît pas possible d'aller aussi loin, quoique les représailles puissent parfois se transformer en guerre véritable par la seule volonté de l'Etat qui les subit. Mais tant que les deux Pays n'ont pas l'intention d'engager

(1) Politis « Les représailles entre les Etats Membres de la Société des Nations » R.G.D.I., 1924, p. 5.

une lutte violente et veulent se contenter de l'emploi unilatéral de la force d'un côté, de la résistance passive de l'autre, l'état de paix subsiste puisque : « qu'il ne saurait y avoir guerre là où il n'y a pas une volonté de guerre d'au moins d'un des Etats en litige » (1). Le critérium de la distinction entre les représailles et la guerre doit être recherché dans les intentions des Parties en conflit ; ces intentions peuvent être constatées facilement. L'Etat, qui emploie des représailles au lieu de déclarer la guerre, procède à des déclarations publiques, dans lesquelles il affirme ses intentions pacifiques et indique pour quel objet il emploie la force. L'Etat qui les subit, par le seul fait qu'il ne déclare pas la guerre et n'oppose pas une résistance armée, manifeste aussi sa volonté de rester en paix avec son adversaire.

Non seulement nous ne pensons pas qu'il faille confondre les représailles avec la guerre, mais encore nous partageons l'opinion, émise bien avant la guerre que « Les représailles étant par leur nature des actes d'hostilité plus limités que la guerre, on devra les préférer à celle-ci, toutes les fois que les circonstances le permettront » (2). En effet « dans les rapports internationaux il faut poser en règle que l'emploi de la violence n'est licite que si elle est nécessaire et dans la mesure seulement de sa nécessité » (3).

Les représailles sont un moyen très commode pour les Grandes Puissances d'intimider les Etats faibles et de leur imposer leurs exigences sans courir les risques d'une guerre qui peut toujours dégénérer en conflit général.

Mais justement parce que les représailles impliquent l'emploi unilatéral de la force et supposent un conflit entre un Etat fort et un Etat faible elles peuvent entraîner des abus criants de la part des Grandes Puissances. Celles-ci ont souvent recours injustement aux représailles contre des Nations secondaires, évitant ainsi les difficultés d'une guerre complète ; elles échappent par ce moyen à l'obligation d'obtenir l'autorisation des Chambres et ne sont pas liées par les lois de neutralité à l'égard des Etats tiers.

(1) Strupp « L'incident de Janina ». R.G.D.I., 1924, p. 281.

(2) Basdevant « L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Venezuela », R.G.D.J., 1904, p. 373.

(3) Basdevant, Op. cit., p. 373.

Pour prévenir les abus du droit de représailles la doctrine en droit international l'a soumis à certaines conditions :

1° Il faut qu'il ait eu dommage grave, causé par l'Etat coupable soit à l'autre Etat soit aux ressortissants de celui-ci ;

2° réparation de ce dommage doit avoir été demandé et refusé ;

3° l'Etat lésé doit avoir épuisé sans aucun résultat les moyens pacifiques pour régler le différend ;

4° l'application des représailles doit être mesurée sur la gravité du dommage causé et sur la résistance de l'autre Etat (1).

La plus importante de ces conditions c'est le devoir d'épuiser tous les procédés pacifiques imaginables avant de recourir à la force. C'est seulement quand ils ne peuvent fournir aucune solution au conflit que l'Etat lésé a le droit d'employer les moyens violents. Les plus éminents auteurs, depuis Vattel jusqu'aux écrivains contemporains se prononcent dans ce sens : « On ne doit néanmoins — dit par exemple M. Basdevant — recourir à la violence que lorsque les moyens d'accommodement pacifique demeurent sans résultat. L'état normal des rapports internationaux est l'état de paix qui ne peut être légitimement rompu que lorsqu'il est impossible d'agir autrement. L'emploi de la force ne se justifie que par son caractère de nécessité : or cette nécessité n'apparaît qu'après épuisement des moyens d'arrangement amiable. Le but du droit des gens c'est le bon ordre international, et ce bon ordre suppose la paix : ce but ne saurait être atteint si la violence était employée alors que les voies pacifiques ne sont pas épuisées » (2).

Le problème de la légitimité des représailles, envisagé au point de vue du Pacte de la Société des Nations, présente un grand intérêt, puisque le Pacte a multiplié les procédés pacifiques pour régler les différends et, comme remarque justement M. Politis, « à mesure qu'augmentent les moyens d'obtenir justice autrement que par sa propre force, le recours à la violence devient de plus en plus exceptionnel » (3).

A l'occasion de l'incident de Corfou la question de savoir si les représailles sont permises entre les Membres de la Société des

(1) Politis, *Op. cit.*, p. 7 et 8.

(2) Basdevant, *Op. cit.*, p. 373.

(3) Politis, *Op. cit.*, p. 7.

Nations se posa avec une extrême acuité. Rappelons brièvement les circonstances du conflit :

Le 27 août 1923, dans les environs de Janina, une commission internationale, composée d'officiers italiens et chargée par la Conférence des Ambassadeurs de délimiter la frontière greco-albanaise, fut massacrée dans une embuscade, en passant par le territoire grec. Le gouvernement italien envoya un ultimatum à Athènes, demandant une satisfaction immédiate sous une forme indiquée. Le gouvernement grec, niant sa responsabilité dans le meurtre commis, refusa d'accéder à certains chefs de l'ultimatum et saisit le Conseil de la Société des Nations. Mais, l'Italie, sans attendre qu'un organisme international quelconque eût statué sur le différend envoya sa flotte devant l'île de Corfou et après un court bombardement qui fit de nombreuses victimes, occupa l'île. Le Gouvernement grec se plaignit devant le Conseil de cet acte violent jugé par l'Italie comme de simples représailles admises en droit international. Entre temps la Conférence des Ambassadeurs s'occupa aussi de l'affaire car les officiers assassinés étaient ses mandataires. Le Conseil de la Société, sur la demande de la Conférence, reconnut son incompetence. Le règlement, proposé par la Conférence des Ambassadeurs, fut accepté par l'Italie et par la Grèce, et ce conflit déplorable prit fin. Mais la question de savoir si l'Italie a usé légitimement des représailles ou s'il eût au contraire fallu lui appliquer les sanctions de l'art. 16 du Pacte, reste entière. Le Conseil avait bien nommé un Comité de Juristes auquel furent soumises certaines questions juridiques qui s'étaient posées au sujet du conflit, italo-grec, entre autres la suivante :

« Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre, sont-elles conciliables avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte quand elles sont prises par un Membre de la Société, sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles ? » Mais le Comité des Juristes donna cette réponse sybilline : « Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, et il appartient au Conseil saisi du différend de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci ».

La question reste donc entière malgré la réponse des juristes.

Les auteurs qui ont étudié ce problème se prononcent en général contre la légitimité des représailles militaires, entre Membres de la Société (1) ; mais, à leur avis les mesures coercitives d'ordre économique, juridique ou financier, restent permises. Par exemple un Etat, Membre de la Société des Nations pourrait fermer tous les ports aux navires de commerce d'un autre Membre à titre de représailles économiques. Pour ceux qui voient dans les représailles un acte de guerre, l'art. 12, en défendant de recourir aux armes avant d'avoir épuisé la procédure du Pacte interdit implicitement les représailles militaires (2). C'est logique. Mais pour nous qui ne considérons pas les représailles comme un acte de guerre proprement dit, cet argument ne peut nous convaincre. Cependant d'autres arguments beaucoup plus forts peuvent soutenir cette thèse.

Nous avons dit un peu plus haut que la doctrine généralement approuvée avant la constitution de la Société des Nations enseignait qu'avant d'user de représailles il fallait épuiser tous les moyens pacifiques. Le Pacte précisément fournit de nouveaux procédés pacifiques et en conséquence on a pu faire observer que... « l'usage des représailles constituées par des actes d'hostilité n'est plus juridiquement possible avant l'emploi de la procédure pacifique organisée par le Pacte. Il en est ainsi non seulement parce que des pareilles représailles impliquent une menace de rupture de paix, mais encore et surtout parce que, par application du droit commun, la procédure prévue prive les représailles du caractère de nécessité qui peut seul les justifier. Cet argument est d'autant plus fort ici que la procédure pacifique préalable n'est pas seulement offerte, elle est imposée aux Membres de la Société des Nations » (3). Même en appliquant une théorie plus ancienne que la Société des Nations on dira que les représailles sont interdites entre les Membres de la Société des Nations si elles précèdent ou accompagnent la procédure pacifique du Pacte. D'ailleurs l'emploi des représailles avant que

(1) Politis, *Op. cit.*, Cf. Guani « Les mesures de coercition entre les Membres de la Société des Nations ». *R.G.D.I.*, 1924, p. 285. Visscher « L'interprétation du Pacte », *R.D.I.*, 1924, p. 212 et 377. En sens contraire Karl Strupp, *Op. cit.*

(2) Politis, *Op. cit.*, p. 9.

(3) Politis, *Op. cit.*, p. 11.

le Conseil ait eu le temps de se prononcer sur le fond du conflit, affaiblirait considérablement son autorité en le plaçant devant un fait accompli dont il devrait tenir compte selon la faiblesse ou la puissance des Parties en cause. Enfin admettre les représailles au sein de la Société des Nations ce serait aboutir directement à une situation inique autant qu'absurde... « Si l'on acceptait la légitimité des représailles envisagées, on en arriverait à tenir pour une rupture de pacte la riposte violente, avant la clôture de la procédure pacifique prévue, de l'Etat attaqué, et à requérir contre lui l'exercice des sanctions collectives, établies dans l'art. 16 du Pacte. On ne pourrait échapper à cette inconséquence qu'au prix d'une véritable absurdité : en qualifiant la riposte, au même titre que l'agression, d'acte de représailles et en refusant de voir une guerre dans la lutte ainsi engagée » (1).

Il va sans dire que les représailles militaires restent permises toutes les fois que les Membres de la Société des Nations ont le droit de recourir à la guerre (2). Mais alors il serait à souhaiter qu'ils usassent plutôt des représailles que de la guerre, si les circonstances le permettent.

A l'égard des Etats étrangers à la Société des Nations les représailles continuent à demeurer licites et légitimes. Cependant on pourrait à la rigueur exiger de l'Etat Membre de la Société des Nations qu'il employât la procédure pacifique offerte par le Pacte et saisis le Conseil en vertu de l'art. 17, avant de recourir à la force; et c'est seulement au cas où son adversaire repousserait l'invitation du Conseil que les représailles deviendraient tout à fait légitimes.

(1) Politis, *Op. cit.*, p. 13.

(2) De l'avis unanime des auteurs les mesures de rétorsion sont permises entre Membres de la Société des Nations.

DEUXIÈME PARTIE

La question de la sécurité et la réduction des armements

CHAPITRE IV

Travaux préparatoires au Traité d'Assistance Mutuelle

§ 1. — Généralités

Si le Pacte de la Société des Nations ne donne pas une solution concrète du problème du désarmement, néanmoins l'art. 8 de ce Pacte contient en germe les travaux futurs de la Société sur ce point délicat. En effet, dans sa première partie, cet article stipule : « Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune.

Le Conseil tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction en vue de l'examen et de la décision des divers gouvernements.

Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen, et, s'il y a lieu, d'une révision, tous les dix ans au moins.

Après leur adoption par les divers Gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil. »

Les travaux de la Commission Temporaire Mixte, à laquelle les premières Assemblées avaient confié la tâche difficile d'élaborer le projet d'une convention internationale, ayant pour objet d'exécuter la partie précitée de l'art. 8, ont vite prouvé que la réduction des armements rencontrait deux sortes d'obstacles : les uns d'ordre technique, les autres d'ordre politique, tous deux infranchissables pour le moment ou du moins très difficiles à surmonter.

Le premier groupe d'obstacles qui a trait à la technique de la réduction des armements, réduction censée être consentie au préalable par tous les gouvernements, dépasse sans doute les cadres de notre étude. Cependant, nous jugeons indispensable pour être complet de nous y arrêter un moment.

Les difficultés qui s'étaient dressées devant la Commission Temporaire Mixte et que certainement on rencontrera toujours, toutes les fois qu'on voudra élaborer un plan concret de réduction ou de limitation des armements se présentèrent sur les problèmes suivants : fallait-il prendre pour unité de mesure des armements nationaux un certain chiffre d'effectifs (trente mille, par exemple, selon la proposition de lord Esher) ou serait-il plus opportun et équitable de combiner une certaine quantité de matériel de guerre avec les effectifs humains, ou, peut-être encore de limiter les dépenses militaires globales ? D'autre part se posait aussi le problème des armements industriels si important depuis la modernisation de la guerre ; enfin on ne pouvait non plus négliger l'organisation d'un contrôle international sur l'exécution du plan de désarmement une fois que ce plan aurait été élaboré, l'exemple de la Prusse après Iéna donnant beaucoup à réfléchir à ce sujet.

Les problèmes si complexes que soulèvent les armements terrestres, deviennent beaucoup plus faciles à résoudre, ou même disparaissent totalement quand il s'agit des armements navals. En effet, il suffit que les Puissances intéressées s'entendent sur la nécessité de mettre fin à la course aux armements navals, pour que cet accord puisse se convertir immédiatement en un traité, dont la rédaction ne saurait présenter de grandes difficultés. Ce n'est pas seulement grâce à l'accord des Puissances maritimes, mais aussi grâce à la

facilité technique de le traduire en plan définitif, que la Conférence de Washington a pu trancher si rapidement la question de la limitation des armements navals et trouver une solution effective, encore que partielle.

Au contraire, pour les armements terrestres, outre les difficultés techniques que nous avons mentionnées plus haut, se dressent encore des obstacles d'ordre politique tenant à la divergence de vues qui existe entre les Etats sur cette grave matière. Sans parler des Puissances qui ne voient de sécurité véritable que dans leurs forces militaires, les autres, celles qui ont montré un désir sincère de limiter les armements sont toutefois divisées sur la manière d'obtenir cette réduction.

Les unes accepteraient volontiers purement et simplement un désarmement complet sans rien obtenir en échange ; les autres, au contraire, n'adhéreraient à tel plan que moyennant une garantie internationale propre à assurer leur sécurité.

Ainsi on peut observer quel rôle important jouent les intérêts nationaux dans les discussions internationales et combien il est difficile de les concilier pour aboutir à une transaction.

Les divergences que nous venons de constater s'expliquent par la diversité que l'on rencontre dans la situation politique ou géographique des différents Etats.

Les uns, dont la position est particulièrement délicate soit qu'ils manquent de véritables frontières naturelles, soit qu'ils entretiennent de mauvais rapports avec leurs voisins ou doivent leurs accroissements territoriaux, ou même leur existence aux Traités de Paix, éprouvent de la méfiance à l'égard des Puissances limitrophes dont ils craignent toujours une agression possible, telles la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie.

Les autres, au contraire, se trouvent plus ou moins à l'abri de tout danger sérieux d'invasion étrangère, soit grâce à leurs frontières naturelles, tels la Grande-Bretagne, et ses Dominions, dont la principale force réside dans la Marine de guerre et qui n'attachent aucune importance à la puissance de leur armée ; soit parce que se tenant à l'écart de la grande politique, ils ne suscitent la jalousie de personne et évitent de se mêler aux conflits des autres ; ces derniers, depuis longtemps épargnés par la guerre, sont habitués à voir le gage véritable de leur sécurité plutôt dans leur tradi-

tionnelle neutralité, que dans des armements qui ne furent jamais considérables. Ce sont, notamment les pays scandinaves et la Hollande.

Il va sans dire que la question de la réduction des armements, si étroitement liés à celle de la sécurité, dont elle constitue un des facteurs principaux, ne se présente pas de la même manière aux yeux des uns et des autres. Pour les Anglais, les Hollandais et les Scandinaves la réduction de leurs armements terrestres ne saurait être considérée comme un véritable sacrifice ; bien au contraire, elle leur paraît fort désirable, comme entraînant une diminution considérable de leurs dépenses budgétaires. Leur sécurité n'en serait guère exposée ; au contraire, cette réduction devant être générale le danger d'agression n'en serait que moins probable. Pour ces Puissances, le problème de la réduction devrait être tranché tout simplement par l'élaboration d'un plan, dans lequel on fixerait une limite aux armements des Parties Contractantes, sans y joindre aucune question qui ne fût en rapport direct avec l'art. 8.

Mais le problème devient infiniment plus compliqué quand il s'agit de Puissances qui ne peuvent pas méconnaître les dangers qui les entourent. Pour celles-ci, donner leur consentement à une réduction des armements terrestres, sans rien obtenir en échange pour sauvegarder leur sécurité serait entreprendre une politique de suicide. Elles pourraient toujours répondre à une proposition de ce genre par des exemples tirés de leur passé, parsemé d'invasions étrangères, et justifier ainsi leurs craintes, devant les dangers présents. Si l'on songe que certaines Puissances, et non des plus faibles, restaient à l'époque que nous étudions, en dehors de la Société des Nations, et n'étaient liées par aucune des stipulations du Pacte, ces craintes des Etats exposés n'étaient que trop justifiées.

D'ailleurs une réduction simple des armements et plus encore le désarmement complet livrerait les pays non industriels à la merci des Puissances où l'industrie a atteint un grand essor, et les pays les moins peuplés à la merci des Etats à population nombreuse. N'oublions jamais, en examinant la question de la réduction des armements, que le succès de la guerre moderne ne dépend pas du grand nombre de régiments entretenus en temps de paix, mais du nombre d'usines qui travaillant pour les besoins particuliers sont prêtes à fabriquer du jour au lendemain des engins de guerre, et

du nombre total de la population capable de prendre les armes et d'être mobilisée promptement. Une réduction simple au lieu de servir la paix deviendrait un avantage formidable pour les pays industriels et très peuplés. Cet avantage pourrait éventuellement les engager dans des aventures, dont les victimes seraient les pays moins industriels et moins peuplés.

Alors que le dernier groupe d'Etats se refusait à une réduction pure et simple des armements, le premier était prêt à exécuter sans réserves les dispositions de l'art. 8. Pour donner suite à cet article, il fallait trouver une transaction, moyennant laquelle on pourrait faire accepter aux Puissances exposées la réduction des armements, en échange d'un autre facteur de sécurité.

C'est à lord Cecil que revient l'honneur d'avoir trouvé et lancé l'idée de cette transaction. La conception de lord Cecil, qui subira, du reste, des modifications dans ses projets successifs, consiste principalement dans l'offre d'une garantie mutuelle de sécurité faite aux Puissances, qui consentent à réduire leurs forces militaires. Lord Cecil comprenait qu'un Traité, où à la réduction des armements se joindrait l'engagement des Parties Contractantes de s'entraider en cas d'agression extérieure, constituerait pour tous une solution prompte et acceptable du problème. Voilà pourquoi il déposa ses propositions concernant le Traité d'Assistance Mutuelle. Ses idées trouvèrent un écho sympathique chez la plupart des Membres de la Société. Depuis les premières suggestions de Lord Cecil, c'est-à-dire depuis 1922 on s'est rendu compte qu'il serait vain de rechercher une solution du problème dans un sens autre que celui qui a été indiqué par Lord Cecil et on s'est appliqué à donner une expression concrète à ce principe cécilien ; qu'on ne peut trouver de solution au problème de la réduction des armements sans toucher à l'ensemble du problème de la sécurité dont les armements ne constituent qu'un des éléments.

En 1922 et 1923, grâce à l'ingénieuse suggestion de Lord Cecil on délibéra sur deux éléments de la sécurité : réduction des armements et assistance internationale qui devaient être les fondements du Traité dit de Garantie Mutuelle. Pour bien comprendre le sens des travaux de la C.T.M. ou des Assemblées de la Société des Nations il ne faut pas oublier que de deux éléments du Traité l'un, la garantie mutuelle est subordonné à l'autre et constitue en quelque

sorte le moyen d'atteindre le but principal et définitif du Traité, à savoir la réduction des armements. Il s'agit en somme de substituer aux éléments matériels et nationaux de la sécurité, c'est-à-dire aux forces militaires ou plutôt à une partie des forces militaires, des éléments politiques et internationaux : la garantie mutuelle. Par ce moyen si la sécurité des Parties Contractantes n'est pas augmentée elle n'est pas non plus affaiblie. Et du moment qu'on envisage une garantie internationale on entre par la porte de l'art. 8 en plein dans le problème de la sécurité.

En 1922 et en 1923 tous les projets qui seront mis en délibération devant la Société des Nations resteront sur le terrain indiqué par Lord Cécil et aucun ne séparera la réduction des armements de l'assistance mutuelle. On aboutit enfin en 1923 au Traité d'Assistance Mutuelle rédigé dans sa forme définitive par la Troisième Commission de la Quatrième Assemblée. Soumis à l'avis des Gouvernements, il tomba dans l'oubli l'année suivante car, à la Cinquième Assemblée on élargit encore le point de vue et on annexa un troisième problème à la limitation des armements et à l'assistance : l'arbitrage obligatoire.

Ainsi peu à peu, en passant d'une question à une autre, on s'est élevé jusqu'au problème le plus grave de la vie des Nations, jusqu'à la sécurité dans le sens le plus large, c'est-à-dire au problème de la guerre et de la paix.

Le point de départ est modeste. On veut uniquement limiter la course aux armements ; cependant on s'aperçoit vite qu'on ne parviendra pas à atteindre ce but sans donner certaines garanties aux peuples intéressés. A la Cinquième Assemblée on s'intéresse non seulement à la réduction des armements et à la garantie mutuelle contre une agression extérieure, mais on s'attaque aux causes même de ces agressions, et on songe à supprimer les guerres elles-mêmes, par un système d'arbitrage obligatoire, qui permettrait de vider tous les conflits internationaux sans verser une goutte de sang humain. Dans le célèbre instrument diplomatique, élaboré par cette Assemblée, on donna une solution à l'ensemble du problème de la paix. Les Etats, en vertu de cet acte, s'engagent à soumettre tous leurs conflits à la procédure pacifique ; donc nul besoin de prendre les armes pour trancher un différend. Si, néanmoins une Nation turbulente déclare la guerre à une autre, la garantie inter-

nationale jouera en faveur de la victime de l'agression et assurera la victoire à la juste cause. Dans ces conditions les chances de paix sont considérablement accrues, et on peut procéder à une réduction générale des armements.

Arbitrage obligatoire, garantie d'assistance mutuelle, réduction des armements, voilà les trois principes fondamentaux du célèbre Protocole de Genève, critiquable, sans doute, dans ses détails mais dont l'ensemble fait honneur à ses auteurs. On sait que les changements politiques survenus en Angleterre après la clôture de la Cinquième Assemblée ont provoqué l'échec de cette magnifique tentative de paix véritable. Depuis lors on a abandonné l'idée de trouver dans le cadre de la Société des Nations une solution à ce problème. L'année suivante les principales Puissances intéressées à la question de la sécurité signèrent les Accords de Locarno où l'on perçoit comme un écho affaibli du Protocole de Genève mais qui ne constituent qu'une solution régionale au problème et donc moins parfaite que le Protocole.

Nous avons maintenant à examiner en détail les travaux accomplis à Genève au cours des années 1922, 1923 et 1924.

§. 2. — Projet Cecil

Premières propositions

Dans ses premières années d'existence la Société des Nations tenta de donner une portée effective à la première partie de l'art. 8, mais tous les efforts accomplis pour résoudre à part, le problème du désarmement restèrent vains. Sur l'initiative du délégué norvégien M. Lange, les quatre premières Assemblées ont émis des vœux pour demander aux Nations qui existaient déjà avant la grande guerre et dont le statut juridique n'avait pas été modifié après les hostilités, de ramener le total de leurs dépenses militaires, navales et aériennes aux chiffres de 1913, calculées sur la base-or. Quoique ces vœux aient été satisfaits dans quelques cas particuliers, ils n'eurent en général aucune influence sur les budgets militaires des Membres de la Société des Nations.

En février 1922, lord Esher présenta à la Commission Temporaire

Mixte un projet sur la réduction des armements terrestres (1). Il proposait de construire un barème des armements, prenant comme unité de mesure l'effectif de 30.000 hommes. Au lieu de limiter les budgets, ce qui nous semble le moyen le plus efficace d'arrêter les armements excessifs, ce projet limitait les effectifs, qui n'ont pas très grande importance dans la préparation de la guerre moderne et laissait aux États la main libre dans la préparation du matériel de guerre. Cette conception était fautive à la base. En outre lord Esher assignait aux Membres de la Société les chiffres maximum de troupes d'une manière très arbitraire : Par exemple la France avait droit à six unités, soit 180.000 hommes ; l'Italie et la Pologne à 4 unités chacune, soit 120.000 hommes ; les Pays-Bas et l'Espagne à 3 unités chacune, soit 90.000 hommes ; la Belgique et la Suisse à 2 unités chacune, etc... Remarquons que ce projet laisse de côté les armements navals qui étaient d'ailleurs limités pour la construction des grands bâtiments par l'accord de Washington. Une phrase du projet laisse percer la nationalité de l'auteur : « Ces coefficients doivent comprendre seulement les forces métropolitaines ; il sera loisible à chaque pays de fixer lui-même les forces nécessaires à sa défense nationale ou d'outre-mer. » La Commission Temporaire Mixte rejeta le projet de lord Esher irréalisable à tous points de vue.

C'est alors que lord Robert Cecil présenta à la Commission Temporaire Mixte ses premières propositions ; celles-ci devaient par la suite donner pendant quelques années une nouvelle orientation aux travaux de la Société des Nations. Reconnaisant que dans l'état actuel du monde, la plupart des gouvernements ne sauraient assumer la responsabilité d'une réduction des armements s'ils ne reçoivent en échange une garantie internationale, il proposa de conclure un Traité Général Défensif par lequel les Parties Contractantes s'engageraient à une réduction des armements qui serait déterminée dans un plan annexé au Traité, et stipuleraient une assistance mutuelle au cas d'agression. De cette manière la diminution des forces nationales serait compensée par la garantie internationale et la sécurité des Parties maintenue comme dans l'état de choses antérieur. Dans le rapport présenté par lord Cecil à la

(1) Actes de la Troisième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 65.

Troisième Assemblée au nom de la Troisième Commission on lit les motifs qui l'ont poussé à déposer, dans la première moitié de la même année, ses propositions à la Commission Temporaire Mixte. Il y peint avec beaucoup de perspicacité et de bon sens les raisons psychologiques qui feraient accepter par les peuples un Traité de garantie mutuelle et de réduction des armement beaucoup plus facilement qu'un simple plan de réduction non accompagné d'une garantie internationale : « La suspicion internationale, la crainte qu'éprouve chaque Etat à l'égard de son voisin, la terreur d'être attaqué par ceux qui, nominalelement, vivent en paix avec lui, et autour de lui, voilà le grand obstacle au désarmement, le grand facteur d'armements, que la Société des Nations doit faire disparaître ; si elle veut résoudre ce problème ». Mais comment supprimer cette suspicion ou plutôt ces causes, sinon en préservant les peuples contre les desseins agressifs de leurs voisins ? « Dans les cas d'attaques par terre, un pays peut être envahi brusquement par un autre, et il ne suffit pas de prévoir, comme dans l'art. 16, le châtement éventuel de l'agresseur, de l'auteur d'une agression soudaine et non provoquée, puisqu'il peut arriver qu'au cours de cette agression, des dommages si graves aient été causés qu'ils porteront un tort très sérieux au pays attaqué, en dépit de tout ce qu'on pourra faire ultérieurement pour y remédier. Le danger d'une attaque soudaine est la véritable raison pour laquelle les nations tiennent à conserver, en temps de paix, ces armées considérables dont j'ai déjà parlé et qui doivent être réduites, si une réduction est possible ». « Si vous voulez persuader à la grande masse des nations, et particulièrement aux nations européennes, d'opérer une sérieuse réduction de leurs armements terrestres, vous devez leur donner, comme compensation, une *garantie*. » « Cette garantie peut se trouver dans ce que nous appelons un traité de garantie mutuelle, c'est-à-dire, un traité qui assurera une aide effective, réelle et prévue dans ses détails, à toute nation soudainement attaquée. Mais cette garantie, pour être effective en vue du désarmement doit être le corollaire d'un désarmement » (1).

(1) Actes de la Troisième Assemblée. Séances plénières, p. 242.

*Suggestions contenues dans le Rapport de la Commission
Temporaire Mixte présenté à la Troisième Assemblée*

C'est pour donner suite à ces idées, si clairement exposées dans le rapport que nous avons cité en partie ci-dessus que Lord Cecil soumit ses premières suggestions à la Commission Temporaire Mixte. Celle-ci après les avoir examinées, en accepta la conception fondamentale, à savoir que le problème du désarmement ne peut être résolu qu'en étroite liaison avec la sécurité, et proposa à son tour, dans son rapport présenté à la Troisième Assemblée de conclure un traité de garantie mutuelle et de réduction des armements. Voici quelles sont, d'après la conception de la Commission Temporaire Mixte, qui n'est que la conception de Lord Cecil les bases d'un pareil traité : (1)

I. En vue d'établir une confiance internationale, nécessaire pour faire aboutir un plan de réduction des armements, il faut conclure un traité de garantie mutuelle contre une agression extérieure entre les Etats qui consentent, en échange de cette garantie à la limitation de leurs forces terrestres. Une pareille garantie n'aurait pas pour objet d'assurer aux signataires, une sécurité absolue ni un secours international pendant toute la durée d'une guerre prolongée ; il s'agit uniquement d'assister l'Etat attaqué, durant la première période de la guerre jusqu'au moment où il pourra mettre en action toutes ses forces. On établit ainsi deux périodes :

La période A où la victime ne peut employer que la seule force qu'elle était en droit de *conserver* d'après le Pacte et où l'assistance internationale entre immédiatement en jeu pour compenser l'amointrissement de la capacité défensive due à la diminution des forces militaires en temps de paix ; la période B où des forces nouvelles, mobilisées et instruites durant la guerre, entrent en action ; alors la réduction des armements consentie avant la guerre ne se fait pas sentir. Dans cette seconde période l'assistance des autres signataires du traité n'aura plus de raison d'être et cessera de jouer. De prime abord, cette distinction entre les deux périodes de la

(1) Actes de la Troisième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 66.

guerre paraît très juste. Un Etat, qui consent à réduire ses forces militaires en temps de paix, diminue ses moyens de défense pour les premiers mois de la guerre ; il a, donc, droit à l'assistance des autres jusqu'au moment où il sera en état de mettre sur pied de nouvelles forces de guerre. Si l'assistance cesse à ce moment même, voilà une compensation précise du sacrifice, fait avant la guerre, par la réduction des armements. Au contraire, si l'assistance se prolongeait pendant la seconde période de la guerre et durerait jusqu'à la paix, la victime de l'agression obtiendrait non seulement une compensation, mais une prime, un bénéfice illégitime.

Cette conception, si on l'examine de près, apparaît irréalisable. Comment en effet imaginer le retrait en pleine guerre des armées assistantes, et la cessation de tout concours pour la victime à un moment donné, d'ailleurs très difficile à déterminer. Le brusque départ des troupes alliées pourrait causer tant de désordres et d'embarras sur le front de la victime qu'il vaudrait peut être mieux pour elle qu'elle n'eût pas été secourue du tout. En second lieu, et cet argument nous semble décisif, l'assistance internationale, surtout lorsqu'elle n'a pas été préparée avant la guerre par des plans militaires d'action concertée, exige beaucoup de temps avant de devenir efficace. Les premiers mois de la guerre seront écoulés et la période A touchera à sa fin avant que les troupes d'assistance aient pu paraître. En raison même de sa nature la garantie internationale ne pourra donc jouer que dans la période B, à une époque où précisément la Commission Temporaire Mixte voudrait la retirer.

L'idée ingénieuse que Lord Cécil proposait de lier la réduction des armements à la garantie internationale ne perd rien de sa haute valeur parce que nous venons de dire sur la manière erronée dont la Commission Temporaire Mixte voulait la réaliser. Mais de ces remarques il résulte que la garantie *générale*, préconisée par la Commission Temporaire Mixte, c'est-à-dire stipulée mutuellement entre *tous* les signataires du Traité de garantie, ne saurait être limitée à la période très artificielle des premiers mois du conflit, mais devrait être promise pour toute la durée de la guerre. Une pareille garantie serait, seule, exécutable, et augmenterait effectivement la sécurité des signataires. Elle posséderait de plus une grande force morale en menaçant d'écraser l'agresseur éventuel

sous les forces réunies des Etats qui se seraient promis éciiproquement aide et assistance jusqu'à la victoire finale et le châtimeut de l'agresseur. Une telle garantie jouerait non seulement un rôle défensif mais encore un rôle préventif en inspirant une crainte salulaire aux fauteurs de troubles. Les pays paisibles se sentiraient mieux protégés, une atmosphère de confiance s'établirait autour des Nations et favoriserait la réduction des armements.

Cependant si importante que soit une garantie générale, rien ne peut lui ôter son défaut essentiel et pour ainsi dire organique : la lenteur avec laquelle elle jouerait au moment de la guerre. Comme les hypothèses d'agression sont presque illimitées et en tout cas indéfinissables a priori, on ne peut établir en pleine paix tous les plans précis d'assistance que chaque hypothèse comporterait. C'est seulement lorsque l'agression s'est produite que les garants, mis en face d'une situation bien définie peuvent établir un plan d'assistance pour venir au secours de la victime. Mais tout cela exige du temps et pendant de longues semaines l'attaqué ne pourra compter que sur ses seules forces. Si la victoire finale lui est en quelque sorte garantie par l'assistance générale, par contre il n'est nullement protégé contre le danger immédiat d'une invasion et toutes les calamités qui en découlent. Le remède, il faut le chercher dans un système mixte, celui-là même auquel la Société des Nations avait abouti finalement en 1923 ; c'est-à-dire dans un Traité Général complété par des accords particuliers. Les accords complémentaires, purement régionaux, interviendraient entre deux ou plusieurs Etats signataires du Traité Général et liés, dans leur sort par la proximité géographique ou la communauté d'intérêts. On y pourrait prévoir, ce qu'on ne peut songer à faire dans un Traité Général, des hypothèses précises d'agression et essayer d'y parer par des conventions militaires où l'ont déterminerait en détail les modalités d'une aide réciproque. En somme le voisinage et les plans militaires établis en temps de paix permettraient aux contractants de se soutenir dès le début des hostilités et de résister au premier choc durant la période A c'est-à-dire, pendant tout le temps où l'efficacité de la garantie générale sera nulle, pour des raisons d'ordre technique.

II. La garantie, stipulée dans le Traité, serait limitée non seulement quant à sa durée, mais aussi quant à son étendue dans l'espace.

Le rapport de la Commission Temporaire Mixte proclame le principe suivant, qui se retrouve depuis dans tous les projets de Traité d'Assistance Mutuelle, y compris celui de la Troisième Commission de la Quatrième Assemblée ; « l'obligation de venir en aide à un peuple attaqué sera limitée, en principe, aux pays qui sont situés dans la même partie du globe. » Ce principe n'exige pas d'explications : comment demander, par exemple, à la Bolivie de venir en aide à la Yougoslavie, ou à la République de Libéria se secourir la Grèce ?

III. La garantie jouera aussitôt qu'on aura défini quel est l'agresseur. Mais nous voici devant un problème très délicat. Qui et d'après quel critérium désignera l'Etat agresseur ? La Commission Temporaire Mixte propose d'attribuer ce rôle, si plein de responsabilités, au Conseil de la Société des Nations qui devra statuer dans le plus bref délai possible, quatre jours au plus à partir du moment où la victime de l'agression aura fait appel. La décision du Conseil sera prise à la majorité des 3/4. Il nous semble que cette proposition est très heureuse parce qu'elle assure une attitude uniforme de la part des Etats signataires qui tous n'auront qu'à s'incliner devant la décision du Conseil. Si on ne veut pas donner au Conseil ce pouvoir sans doute redoutable, il faudrait laisser à chaque Etat le soin d'apprécier souverainement s'il y a eu *casus foederis* et lequel des belligérants est responsable de l'agression. Cette liberté conduirait droit à l'anarchie de vues et de décisions. Chaque Etat trancherait la question à sa manière, selon ses sympathies, ses forces disponibles, ses intérêts qui le poussent à se ranger aux côtés de telle ou telle Partie, abstraction faite de toute culpabilité.

On ne saurait nier l'influence des intérêts particuliers dans les décisions des Etats en matière de politique internationale. Même si on admettait que les pays sont guidés dans leur politique extérieure par le souci de la Justice et le respect des traités, il n'en subsisterait pas moins une grande divergence d'opinions entre eux car les incidents internationaux surtout en matière de conflit ne sont pas si clairs qu'ils puissent être interprétés de la même manière par tous les Etats.

Permettre aux Etats de s'en rapporter à leur sens propre pour apprécier le *casus foederis* c'est d'avance courir à des résultats

désastreux. Car si un conflit de grande envergure surgit entre deux Puissances de même force il est à craindre que parmi les pays signataires les uns se déclarent pour une des Parties la tenant victime de l'agression, les autres pour son adversaire et pour la même raison ; d'autres enfin profiteront d'une situation équivoque pour garder leur neutralité. La garantie générale au lieu d'assurer la protection de la victime et le châtiment de l'agresseur, aboutirait alors à une conflagration générale.

Pour nous, dans ce dilemme, nous nous prononçons résolument pour la solution adoptée par la Commission Temporaire Mixte, c'est-à-dire pour le jugement souverain du Conseil de la Société des Nations.

L'impartialité du Conseil est dans une certaine mesure assurée par sa composition même puisque dans son sein siègent les représentants de Nations dont les intérêts diffèrent de beaucoup et parfois s'opposent entre eux. Mais une autre question se pose alors ? Quel critérium permettra au Conseil de définir l'agresseur ? Les études approfondies faites par la Commission Permanente Consultative ont démontré clairement qu'il n'y a pas en cette matière, un critérium absolu applicable toujours dans tous les cas. La seule solution raisonnable est celle qui a été adoptée dans le projet du Traité d'Assistance Mutuelle, lors de la rédaction qui en a été faite par la Troisième Commission en 1923. Elle n'indique aucun critérium et laisse à la sagesse politique du Conseil et à la conscience de ses Membres, le soin d'établir qui est la victime et qui l'agresseur.

Cependant la Commission Temporaire Mixte essaya dans son rapport de trouver une règle absolue. Elle soutient qu'on devra considérer comme agresseur celui des belligérants qui a, de propos délibéré, envahi le territoire de l'autre. En cas de doute le Conseil pourra envoyer sur les lieux une Commission d'experts. Il est superflu d'insister longuement sur l'insuffisance de ce critérium. Abstraction faite de l'extrême difficulté de constater, qui, le premier, a violé le territoire de son adversaire, difficulté encore accrue dans ses dernières années par la modernisation des moyens de guerre, en particulier par l'emploi des aéronefs, comment peut-on négliger ce fait, que, souvent, l'Etat dont les troupes, franchissent, les premières, la frontière, n'agit ainsi qu'en vue de conjurer une attaque de son ennemi et ne saurait, par conséquent, être tenu pour

l'agresseur, quoiqu'il ait commencé le premier les hostilités ? Il suffit de rappeler l'exemple de la guerre russo-japonaise, *commencée* par l'attaque des torpilleurs japonais contre la flotte russe de Port-Arthur, mais *provoquée* par la politique agressive du gouvernement russe.

Le Conseil, d'après les propositions contenues dans le rapport de la Commission Temporaire Mixte, sera saisi par la victime et celle-ci lui formulera ses demandes. Le Conseil, après les avoir examinés en retiendra ce qu'elles contiennent de juste et de pratique ; puis il invitera les gouvernements intéressés à prendre toutes les mesures nécessaires à son avis, pour secourir l'Etat attaqué. Remarquons que le rapport de la Commission Temporaire Mixte ne s'occupe pas de concilier le Traité de Garantie avec les articles du Pacte qui touchent aussi à la sécurité, les articles 10 et 16.

Résolutions XIV et XV adoptées par la Troisième Assemblée

Le rapport de la Commission Temporaire Mixte, examiné ci-dessus, servit de base aux discussions de la Troisième Commission de la Troisième Assemblée. Les travaux de cette Commission suivirent la voie tracée par lord Cecil et la Commission Temporaire Mixte. Durant les discussions le délégué norvégien M. Lange posa la question très importante de savoir si le Traité de Garantie Mutuelle est général en ce sens qu'il reste ouvert à tous les Etats sans exceptions, Membres ou non de la Société des Nations, M. de Jouvenel (France) et lord Robert Cecil répondirent tous deux affirmativement. Lord Cecil, dont l'opinion, en raison du rôle qu'il a joué dans l'élaboration du projet de Traité, est très importante, déclara notamment : « Il est évident que le Pacte de Garantie Mutuelle sera accessible à tout le monde » (1). Donc, dans la pensée des principaux membres de la Commission le Traité serait ouvert même aux Etats non Membres de la Société. Cette idée trouva son expression complète dans les projets postérieurs.

Dans cette discussion il faut noter encore les observations non

(1) Actes de la Troisième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 18.

dépourvues de fondement des délégués scandinaves. Ils remarquèrent qu'il y a des Pays, notamment les leurs, pour qui l'adhésion au Traité serait équivalente non pas à une réduction mais bien à une augmentation des armements. Ces pays en effet, se trouvent dans une si bonne situation qu'ils ne redoutent aucun danger sérieux d'agression et par conséquent ils pourraient facilement réduire leurs forces militaires sans demander en échange une garantie quelconque. Le Traité de Garantie Mutuelle ne présenterait pour eux aucun avantage réel, car, il ne jouerait probablement jamais à leur profit ; au contraire ils les forcerait d'endosser la lourde obligation de secourir les autres à l'heure du danger. Pour remplir ce devoir, ces pays seraient obligés d'augmenter leurs armements actuels au lieu de les diminuer, ce qui paraît, pourtant, le but principal du Traité. Il faut donc leur permettre d'accéder uniquement aux clauses du Traité qui ont pour objet la réduction des armements, sans qu'ils soient obligés d'accepter les stipulations concernant la garantie mutuelle. Ce langage fut tenu, successivement, par les représentants du Danemarck, de la Suède, et de la Norvège.

La Troisième Commission présenta, comme le résultat des discussions déroulées dans son sein, un rapport qui s'inspirait des idées de la Commission Temporaire Mixte (1). Toutefois sous l'influence de la France et des pays amis de la France on y introduisit une idée nouvelle, de la plus haute importance, l'idée d'accords particuliers, entre deux ou plusieurs Nations, ouverts à tous les pays et ayant pour objet de préciser et de compléter l'assistance générale. Quant à la réduction des armements elle serait proportionnée aux sécurités apportées soit par le Traité Général soit par les accords particuliers. Le rapport tient compte aussi des observations scandinaves et permet de dissocier la réduction des armements de la garantie mutuelle, pour les Etats dont la situation justifie cette mesure.

La Troisième Assemblée accepta sans modification les résolutions sur la réduction des armements présentées à la fin de son rapport par la Troisième Commission. Ce sont les résolution XIV et XV ;

(1) Actes de la Troisième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 148.

la première contient les principes du Traité de Garantie Mutuelle à élaborer par la Commission Temporaire Mixte entre la Troisième et la Quatrième Assemblée. En voici le texte in extenso :

« A. — L'Assemblée, ayant examiné le rapport de la Commission Temporaire Mixte sur la question d'un traité général de garantie mutuelle, estimant, d'une part, que ce rapport ne saurait affecter en rien la complète validité de tous les traités de paix ou autres accords existant et connus entre les Etats, et que, d'autre part, ce rapport renferme des suggestions précieuses quant à la méthode propre à rendre effectif le traité de garantie mutuelle déclare que :

1) Aucun plan de réduction des armements, dans le sens de l'art. 8 du Pacte, ne peut pleinement aboutir que s'il est général.

2) Dans l'état actuel du monde, un grand nombre de gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur pays.

3) Une telle garantie peut être fournie par un accord défensif, accessible à tous les pays, qui engagerait les parties à porter assistance effective et immédiate et suivant un plan pré-établi au cas où l'une d'elles serait attaquée, pourvu que l'obligation de venir en aide à un pays attaqué soit limité, en principe, aux pays situés dans la même partie du globe. Cependant, dans des cas, où, pour des raisons historiques, géographiques, ou autres, un pays court tout particulièrement risque d'être attaqué, des mesures spéciales devront être prises pour sa défense, en exécution du plan précédent.

4) La réduction générale des armements étant le but des trois propositions précédentes et le traité de garantie mutuelle le moyen de réalisation, il va de soi que le consentement préalable à cette réduction est la première condition de ce traité.

Cette réduction peut s'opérer soit sous la forme qui serait la plus souhaitable, d'un traité général, soit sous la forme des traités particuliers, mais destinés à s'élargir et demeurant accessible à tous les pays.

Dans le premier cas, le traité entraîne la réduction générale des armements. Dans le second cas, la réduction devra être proportionnée aux sécurités que le traité de garantie apportera.

Le Conseil de la Société des Nations, après avoir pris l'avis de

la Commission Temporaire Mixte, qui étudiera les conditions dans lesquelles pourront être appliqués l'un ou l'autre de ces systèmes, établira ultérieurement, pour le soumettre à l'appréciation et à la décision souveraine des gouvernements, le plan du mécanisme, à la fois politique et militaire, chargé d'en préparer et d'en assurer avec précision la réalisation.

B. — L'Assemblée prie le Conseil de demander aux divers gouvernements leur avis sur les propositions ci-dessus ; elle demande à la Commission Temporaire Mixte de poursuivre ses travaux et, afin de donner toutes précisions aux propositions ci-dessus, de préparer un projet de traité basé sur les principes envisagés dans ces résolutions » (1).

La résolution XIV ajoute deux idées nouvelles à la conception primitive de la Commission Temporaire Mixte ; elle déclare expressément que le Traité général sera ouvert aux non-Membres, et double d'accords particuliers complémentaires le système du traité général, préconisé par la Commission Temporaire Mixte.

La résolution XV donne satisfaction aux réserves scandinaves :

« L'Assemblée, tout en affirmant que la réduction des armements visée par l'art. 8 du Pacte ne peut porter tous ses effets pour la paix du monde que si elle est générale, tient à souligner l'importance que peuvent avoir des accords régionaux tendant à une réduction des armements et qui, le cas échéant, pourront même dépasser les mesures fixées pour la réduction générale, et prie le Conseil de demander à la Commission Temporaire Mixte d'envisager, au cours de ses travaux ultérieurs, la possibilité de recommander la conclusion des semblables accords aux Etats qui pourraient y être intéressés » (2).

Comme résultat des travaux de la Troisième Assemblée reste la recommandation, adressée à la Commission Temporaire Mixte, de poursuivre ses efforts en vue d'élaborer un projet de Traité de Garantie Mutuelle sur la base des principes énoncés dans la résolution XIV.

(1) Actes de la Troisième Assemblée. Séances plénières, p. 291.

(2) Actes de la Troisième Assemblée, Séances plénières, p. 292.

Projet primitif de lord Cecil

La résolution XIV fut soumise d'une part à l'avis des gouvernements, et d'autre part à l'examen technique de la Commission Permanente Consultative. Celle-ci ne put parvenir à dresser son rapport à l'unanimité ; les délégations françaises, belge et brésilienne se prononcèrent pour des raisons d'ordre technique contre le traité général, jugé peu efficace comme garantie de sécurité, mais émirent un avis favorable quant aux traités particuliers. La délégation suédoise adhéra sous certaines réserves à ces opinions, tandis que les délégations espagnole et italienne exprimèrent une opinion contraire à celle de la majorité, et attribuèrent une valeur réelle au traité général. Le délégué britannique s'abstint.

Entre temps la Commission Temporaire Mixte fut saisie de deux projets personnels de Traité d'Assistance Mutuelle, présentés l'un par lord Robert Cecil et l'autre par le lieutenant-colonel Requin. Leur examen nous paraît doublement utile : d'une part, à cause du contraste qu'ils représentent, car ils expriment deux conceptions opposées, d'autre part à cause de l'influence considérable qu'ils ont eu sur la rédaction du projet de la Commission Temporaire Mixte, tel qu'il fut soumis à la Quatrième Assemblée.

Après avoir pris connaissance de l'avis, ou plutôt des avis de la Commission Permanente Consultative, lord Robert Cecil élaborait un projet de Traité de Garantie Mutuelle, où il développa ses idées primitives, suggérées en 1922 à la Commission Temporaire Mixte, et adoptées, en principe, par la Troisième Assemblée dans la XIV^e Résolution (1).

Lord Cecil reste fidèle à sa conception d'un Traité général unique, quoique la XIV^e Résolution ait proposé de le compléter par des accords régionaux. Ainsi la garantie mutuelle, grâce à laquelle on aurait dû obtenir la réduction des armements prend dans le projet Cecil la forme d'un traité général, conformément aux premières suggestions de son auteur, en 1922. Cependant dans les principes de cette garantie il y a un changement profond ; on se rappelle

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 152.

qu'en 1922 la garantie, d'après lord Cecil, aurait dû compenser exactement la réduction des forces militaires et, par conséquent, ne jouer que pendant la période A, de la guerre. Déjà, la résolution XIV ne fait aucune allusion à cette limitation de l'assistance des garants à la première période des hostilités ; lord Cecil à son tour abandonna cette conception, erronée, dans le projet, présenté en février 1923 à la Commission Temporaire Mixte.

La garantie du nouveau projet s'étend à toute la durée de la guerre. Elle n'a pas seulement pour objet de défendre l'Etat attaqué, mais même d'obtenir la soumission complète de l'agresseur. L'art. 14 du projet dit, en effet : « ...Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à participer non seulement aux mesures prises en vue de défendre l'Etat attaqué, mais aussi aux *mesures offensives nécessaires pour obtenir la soumission de l'agresseur.* »

Le fait qu'une Puissance qui a signé le Traité et réduit, ensuite, ses forces, est attaquée constitue le casus foederis, abstraction faite de l'origine du conflit ou de l'objet de l'agression. Le projet Cecil n'apporte aucune limitation, et, par conséquent, toute guerre offensive contre les signataires du Traité donne lieu à l'assistance collective des Parties. C'est presque la neutralité permanente offerte aux Puissances contractantes. Mais cette définition du casus foederis met le projet en contradiction avec le Pacte qui, lui, reconnaît que la guerre peut être légitime dans certains cas. Que va-t-il se passer lorsque l'agresseur de l'Etat attaqué a entrepris une guerre dite licite ? Par exemple après que le Conseil a établi son rapport à la majorité ?

Cette guerre sera-t-elle considérée comme une agression impliquant un casus foederis ? On pourrait à la rigueur admettre que les Puissances signataires renoncent implicitement par leur « adhésion » au Traité de Garantie Mutuelle au « bénéfice » des guerres licites. Mais que faire si la guerre licite est entreprise par un Membre de la Société qui n'a pas signé le Traité et pour qui ce traité est *res inter alios acta* ?

Le grand défaut du projet Cecil réside dans l'absence de toute disposition qui puisse concilier le Traité proposé avec le Pacte. On verra que le colonel Réquin et la Troisième Commission de la Quatrième Assemblée ont cherché à combler cette lacune.

La coordination entre les dispositions du Traité et celles du Pacte pourrait être cherchée de deux manières :

1° Ou défendre toute guerre entre les Parties contractantes et abroger dans leurs relations réciproques l'application des articles du Pacte sur les guerres permises. Evidemment, conformément à la règle — *res inter alios acta* — cette défense absolue des guerres ne pourrait être étendue aux Membres de la Société, non signataires du Traité. Le *casus foederis*, selon cette conception, serait constitué soit par une guerre de n'importe quelle nature, faite par un signataire contre un autre, soit par une guerre illicite, c'est-à-dire contraire aux articles 10, 12, 13, 15 du Pacte, et, faite, par un Etat, qui n'a pas signé le traité, contre une des Parties. Mais défendre toute guerre entre les Parties Contractantes, ne suffit pas. « A côté de la mesure négative interdisant les guerres d'agression, il aurait fallu *créer l'obligation positive de résoudre tous les différends par voie de procédure arbitrale*. » (1). C'est dans cette voie que s'engagea le Protocole de Genève.

2° Ou bien choisir une solution plus modeste et limiter la notion d'agression au sens des articles 10, 12, 13, 15 du Pacte, c'est-à-dire ne considérer comme *casus foederis* qu'une guerre illicite. Dans ce cas la garantie du Traité n'excéderait pas, en principe, les limites de la garantie offerte par le Pacte et conserverait en même temps sa valeur propre qui est de préciser les droits et les obligations des Membres de la Société, droits et obligations laissés dans le vague ou l'obscurité par le Pacte. Ainsi le Traité sans étendre l'interdiction des guerres, proclamée par le Pacte, donnerait à cette interdiction des sanctions sûres et précises, et dissiperait l'équivoque qui plane sur les articles précités du Pacte. C'est la solution adoptée par la Quatrième Assemblée.

Tout traité général a un défaut pour ainsi dire congénital ; il n'offre qu'un secours lent et tardif à la victime d'une agression. Faute de plans militaires établis à l'avance, l'aide sera très lente à venir et le secours international risque de protéger fort peu l'attaqué contre les ravages d'une invasion, à moins que celui-ci n'ait des forces suffisantes pour clouer l'agresseur à la frontière jusqu'à

(1) Wehberg « Protocole de Genève », p. 18.

l'arrivée des troupes assistantes. Le colonel Réquin essaya d'obvier à cet inconvénient par les accords régionaux. Ceux-ci, à notre avis, peuvent seuls assurer une aide immédiate à la victime d'une agression, dès le début de la guerre. Lord Cecil, méfiant comme tout Anglais, à l'égard des traités régionaux proposa un autre remède :

« Dans le cas où l'une quelconque des Hautes Parties Contractantes se considérerait comme menacée par les préparatifs d'un autre Etat, ou par toute mesure prise par ce dernier, qu'il soit ou non partie au présent traité, ou, dans le cas où une Haute Partie Contractante se considérerait, en raison de la position géographique ou de tout autre motif, comme se trouvant dans une position particulièrement dangereuse, elle pourra en informer le Secrétaire Général de la Société des Nations, qui convoquera immédiatement le Conseil de la Société » (art. 4). « Si le Conseil, à une majorité de trois quart au moins, est d'avis qu'il existe des motifs valables d'estimer que lesdits préparatifs ou lesdites mesures constituent la menace alléguée, ou que l'Etat requérant se trouve dans une situation particulièrement dangereuse, il négociera, à la requête de l'Etat intéressé, un traité spécial additionnel au présent traité, en vue d'accorder à l'Etat menacé une protection adéquate contre le danger auquel cet Etat est exposé. Ce traité spécial prendra la forme d'une convention militaire, comportant des dispositions détaillées, en vue d'une aide militaire à l'Etat menacé, au cas où ce dernier serait attaqué » (art. 5).

Cette conception des traités additionnels est très faible et ne résiste pas à la critique. Ces traités seraient négociés pour parer à une menace imminente ou pour protéger un Etat contre un danger lointain résultant de sa situation exposée. Dans la première hypothèse un accord que l'on négocierait après l'ouverture des hostilités manquerait son but. Dans l'autre cas l'accord additionnel se rapproche un peu de l'accord régional dont il diffère cependant radicalement puisqu'il est irréalisable pour deux raisons : Quand on négocie un accord sous forme de convention militaire il y faut préciser le danger d'agression, en d'autres termes y désigner clairement l'agresseur éventuel. Il constitue donc une manifestation de méfiance à l'égard de l'Etat dont on redoute l'attaque, mais cette méfiance n'est pas intolérable lorsqu'elle émane de quelques Etats seulement et non d'une organisation internationale. Mais comment imaginer

que le Conseil dresse un accord de ce genre et mette au ban de la Société Internationale une Puissance, qui ne s'est encore rendue coupable d'aucun crime, sauf celui d'inspirer de la crainte à ses voisins !! La négociation d'un accord additionnel sous les auspices du Conseil, constituerait une injustice insupportable à l'égard de l'Etat contre lequel l'accord serait dirigé.

En second lieu une convention militaire comportant un plan d'assistance immédiate en cas de danger serait publique par le seul fait qu'elle serait négociée avec le concours et par l'intermédiaire du Conseil. Or une convention militaire qui cesse d'être secrète perd presque toute sa valeur, l'agresseur pouvant à loisir préparer un contre-plan et conjurer tous les effets de l'assistance internationale.

Quand une guerre éclate et qu'une des Parties Contractantes s'y trouve engagée il faut avant de mettre en action la garantie promise, examiner s'il y a eu casus foederis, c'est-à-dire s'il y a eu agression et qui en est l'auteur ?

Le projet Cecil confie cette tâche importante au Conseil. Cette disposition supprime, dans l'appréciation du casus foederis, l'arbitraire inévitable d'un jugement individuel laissé à l'autorité de chaque signataire. En même temps le principe de l'unanimité, qui pourrait paralyser toute action commune est supprimé et le projet lui substitue la majorité des 3/4. Le Conseil prendra une décision dans le délai de 4 jours et statuera d'après la règle suivante : « sous réserve de toute autre considération, dont le Conseil jugerait convenable de tenir compte, sera réputé agresseur l'Etat qui aurait violé le territoire de l'autre Etat » (art. 12).

La Commission Permanente Consultative a signalé dans ses rapports sur le Traité d'Assistance Mutuelle, qu'on ne peut pas tenir toujours pour agresseur l'Etat, qui a violé le premier le territoire de son adversaire. D'abord, parce que maintes fois, la guerre moderne peut commencer autrement que par la violation du territoire et alors, celle-ci ne constitue qu'une mesure de défense, prise en réponse aux hostilités commencées par l'Etat dont le territoire se trouve violé. Par exemple la guerre peut commencer par des combats navals ou aériens hors du territoire de l'un ou de l'autre des belligérants, à la surface de la mer libre. En second lieu, même si la violation du territoire marque le début des hostilités, encore ne peut-on en déduire nécessairement que celui qui commence la

guerre, en est coupable et doit être réputé agresseur. Supposons qu'un Etat mobilise ses troupes de réserve, met en marche l'industrie de guerre, concentre ses troupes sur la frontière ; si l'Etat contre lequel ces préparatifs sont visiblement dirigés brusque les événements et commence le premier les hostilités peut-on voir là autre chose qu'une mesure de légitime défense ? Quel est le véritable agresseur ? Celui qui préparant la guerre attend le moment favorable pour passer à l'action ou bien celui qui l'entreprend immédiatement afin d'interrompre les préparatifs de plus en plus dangereux de son voisin et ne pas lui laisser le choix du moment favorable, ce qui en somme ne constitue qu'une simple mesure de défense ? Mais d'autre part la formule de lord Cecil n'est point si rigide qu'elle ne puisse s'interpréter dans ce sens. Elle ne dit pas que toujours celui qui a violé le territoire de son adversaire doit être tenu pour l'agresseur. Elle crée seulement une présomption de faute à la charge de celui qui a violé le premier le territoire de son voisin, présomption contre laquelle la preuve contraire sera toujours admise conformément à la clause : « sous réserve de toute autre considération ».

Le projet Cecil nous paraît extrêmement efficace en ce qu'il fixe avec précision les devoirs des assistants qui sont obligés de participer à l'action coercitive contre l'agresseur, ainsi désigné par le Conseil.

L'assistance sera de deux sortes : 1° le blocus économique et financier ; 2° l'action militaire, navale et aérienne. En ce qui concerne l'assistance militaire et aérienne, le projet Cecil la limite aux Etats situés sur le même continent que la victime de l'agression. Toutes les décisions du Conseil sur la direction et la coordination de l'action commune, seront obligatoires pour les Etats signataires.

L'assistance due en vertu du Traité, n'exclue point celle promise par le Pacte de la Société des Nations, laquelle sera fournie par tous les Membres de la Société, signataires ou non du Traité. En général, le Traité n'affecte en rien les dispositions du Pacte, qui ont pour objet le maintien de la paix du monde.

On connaît les réserves scandinaves quant à la liaison entre la question de la réduction des armements et l'assistance mutuelle. D'autre part le projet Cecil invite l'Allemagne à accéder au Traité ;

les forces militaires de ce pays sont, pourtant, réduites par le Traité de Versailles et il ne pourrait pas s'engager à secourir militairement un autre Etat. L'art. 19, al. 2 tient compte de ces situations particulières : « Tout Etat peut, d'autre part, avec l'assentiment du Conseil de la Société des Nations ou des Hautes Parties Contractantes envoyer une adhésion conditionnelle ou partielle aux stipulations dudit Traité, pourvu toutefois, que cette adhésion ne soit acceptée que si l'Etat intéressé a réduit ou est prêt à réduire ses forces, conformément aux dispositions du présent traité. »

Toutes questions concernant l'interprétation ou l'application du Traité seront soumises à la Cour Permanente de Justice Internationale. Etant donné les questions complexes et délicates qui pourraient se poser sur l'application du Traité, l'idée de les soumettre à la Cour Permanente de Justice Internationale est des plus heureuses et sera reproduite dans tous les projets postérieurs.

Le Traité sera ouvert à tous les Membres de la Société des Nations et en outre, aux Etats-Unis, à l'Allemagne, et à la Russie (art. 19). Nous voici devant une difficulté, qui paraît inextricable et à laquelle on cherche en vain une solution dans le projet. On sait que le Pacte ne restreint pour les Etats-Membres la liberté de faire la guerre qu'à l'égard des autres Membres ; toute guerre, même nettement agressive, reste permise, si elle est dirigée contre un Etat étranger à la Société. Or, si un Membre de la Société des Nations attaque un Etat, qui ne fait pas partie de la Société des Nations et qui a signé, pourtant, le Traité de Garantie Mutuelle, que doivent faire les Membres de la Société qui ont endossé l'obligation de garantie ? Doivent-ils rester à l'écart du conflit en considérant que le Pacte ne condamne pas l'action de l'agresseur, ou bien doivent-ils observer les dispositions du Traité et combattre leur associé de la Société des Nations ? Il est impossible de répondre à cette question qui nous paraît insoluble.

Il semble d'autre part assez illogique d'inviter les Etats étrangers à la Société des Nations d'adhérer au Traité alors qu'ils n'ont pas voulu accepter les obligations du Pacte moins absolues pourtant que celles du Traité. Un Traité de Garantie Mutuelle ne saurait lier que les Etats qui se sont montrés réciproquement une certaine confiance en entrant dans une organisation commune et en y collaborant au développement des relations pacifiques. Un Etat étranger

devrait donc commencer par entrer dans la Société des Nations avant de signer le Traité.

Lord Robert Cécil n'oublie à aucun moment que le point de départ des travaux de la Société des Nations sur un Traité de Garantie Mutuelle a été l'art. 8 et que le but définitif à atteindre reste la réduction des armements. Il subordonne la garantie à la réduction, celle-ci doit précéder celle-là. Les Parties Contractantes n'ont droit à l'assistance que si elles ont réduit leurs forces militaires conformément au plan, élaboré en même temps que le Traité et annexé à la suite. Cette réduction doit avoir lieu *immédiatement* après l'entrée en vigueur du Traité ; les forces, ainsi réduites, ne pourront par la suite être augmentées sans le consentement du Conseil, qui surveillera l'état des armements par l'intermédiaire de délégués spéciaux. Le barème des armements sera révisé par le Conseil tous les dix ans.

L'insistance avec laquelle lord Cécile traite la réduction des armements, rend son projet supérieur à celui du colonel Réquin, qui semble oublier que l'art. 8 devrait servir de base à tout projet de Traité de Garantie.

Le projet Cécil fut soumis à l'examen technique de la Commission Permanente Consultative qui a reconnu « à l'unanimité que le projet de lord Robert Cécil ne constitue pas, au point de vue militaire, naval et aérien, une base solide pour un plan de réduction des armements » (1).

Les principaux motifs de cette conclusion sont les suivants : « Les Etats ne pourraient en rien prévoir ni le nombre ni la nature des conflits possibles, ni la valeur et la nature de l'assistance qu'ils auraient à fournir. Aucun Etat ne connaîtrait l'étendue de ses engagements militaires et ne pourrait même préparer convenablement des plans de transport de ses troupes ou de leur emploi en vue d'opérations indéterminées où il serait tenu de les engager.

Si cet Etat était attaqué lui-même, il n'aurait aucune certitude sur l'assistance qu'il recevrait, ni sur les Etats qui la lui fourniraient, ni sur les conditions dans lesquelles cette assistance se produirait. Il y a donc lieu de considérer que le projet de traité de

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 155.

garantie mutuelle ne donne pas de garanties définies pour une assistance immédiate et effective, et, en conséquence, ne constitue pas une base solide pour un plan de réduction des armements » (1).

Ce jugement de la Commission Permanente Consultative sur le projet Cécil est de beaucoup trop sévère. Le projet n'était pas parfait, mais il pouvait être accepté comme base de discussion. Lord Cécil y a fait un effort remarquable pour préciser la garantie générale et pour lui ôter autant que possible tout ce qu'elle a de vague et d'incertain. Les résultats qu'il a obtenus sont dignes d'être examinés, et, en général, acceptés. L'application de l'assistance générale, telle qu'elle avait été organisée par lord Cécil, n'aurait pas donné lieu à beaucoup de difficultés, car les obligations des Parties avaient été déterminées aussi clairement que possible.

On peut, cependant, objecter au projet Cécil, comme à tout projet, sur la garantie générale, que celle-ci ne pourra jamais être mise en action assez rapidement pour sauvegarder la victime contre le danger d'une agression et qu'elle l'abandonne à ses propres ressources pendant les premiers mois de la guerre. La Commission Permanente Consultative a raison, quand elle dit que « le projet de traité n'a pas la prétention de prévoir des garanties absolues contre l'agression, mais seulement des garanties destinées à secourir un Etat menacé et à le sauver à la longue. On n'y trouve pas des dispositions donnant une garantie contre l'invasion soudaine avec tous les maux et les dommages qui en résultent, mais seulement contre un écrasement définitif » (2). Ce vice n'est pas particulier au projet Cécil mais il est inhérent à toute garantie générale. Celle-ci à cause même du nombre des Etats qui y participent, ne peut pas comporter des sanctions rapides. Voici quel est à notre sens le jugement qu'on doit porter sur le projet de Lord Cécil : On aurait pu l'adopter comme Traité Général après y avoir introduit certaines modifications mais il aurait fallu le compléter par des dispositions nouvelles permettant la conclusion d'accords régionaux. Ainsi la lenteur de la garantie générale eût été compensée par la garantie particulière prête à jouer dès les premiers

(1) Actes de la Quatrième Assemblée, Séances de la Troisième Commission, p. 158.

(2) Idem, p. 155.

jours de la guerre. C'est la voie qui a été choisie par la Commission Temporaire Mixte après avoir été recommandée par la Commission Permanente Consultative dans le rapport sur la valeur technique du projet Cécil, où on lit cette phrase : « L'idée de combiner des accords particuliers avec des obligations générales est une idée heureuse » (1).

Le Second projet Cecil amendé

Après que la Commission Permanente Consultative eut émis son avis défavorable Lord Cécil reprit son projet, l'amenda et le présenta encore une fois à la Commission Temporaire Mixte (2). Les idées maîtresses y restaient les mêmes. Mais il y introduisit quelques modifications sous l'influence de l'opinion émise par la Commission Permanente Consultative. Le plus important des amendements est celui qui autorise les accords régionaux défensifs destinés à compléter le Traité général. Lord Cécil abandonne l'idée des accords additionnels négociés par le Conseil, et à leur place pose les stipulations suivantes : « Pour mieux assurer le maintien de la paix, les Hautes Parties Contractantes pourront conclure des accords à caractère exclusivement défensif, soit deux à deux, soit entre un plus grand nombre d'entre elles. Quand la conformité des termes de tels accords avec les dispositions du présent traité et du Pacte est reconnue par le Conseil de la Société des Nations, lesdits accords doivent être considérés comme complément du présent traité ». Ces accords pourraient être conclus avec ou sans le concours du Conseil et ne diminueraient en rien les obligations générales des Parties contractantes. Le projet primitif en est ainsi considérablement amélioré. Par contre, les autres modifications affaiblissent la valeur du projet primitif. Par exemple, les décisions du Conseil seront prises, aux termes du second projet, à l'unanimité (moins les voix des belligérants) et non, comme auparavant, à la majorité de trois quart. C'est une chance de plus pour que le Conseil échoue et ne parvienne pas à désigner l'agresseur, ce qui paralyserait toute

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 158.

(2) Idem, p. 162.

action des garants. Et c'est avec regret qu'on voit disparaître du nouveau projet plusieurs des dispositions minutieuses sur les modalités de l'assistance qui donnaient tant de force au premier objet.

§ 3. — Projet du Colonel Réquin

Projet primitif

Après l'échec du projet Cecil devant la Commission Permanente Consultative un autre projet fut présenté à la Commission Temporaire Mixte. Cette fois c'est un Français, le lieutenant-colonel Réquin qui en est l'auteur (1). On vient de voir que le premier projet Cecil n'organise que la garantie générale ; le Colonel Réquin s'occupe au contraire presque uniquement des accords régionaux, au préjudice de la garantie générale assez négligée dans son projet et peut-être, ce qui est pis encore, au préjudice de la réduction des armements.

Le Colonel Réquin s'efforça de réduire la contradiction qui pourrait apparaître entre le Traité d'Assistance Mutuelle et le Pacte, contradiction à laquelle lord Cecil n'avait pas prêté attention. Il considère que le Traité, ayant pour objet d'augmenter la sécurité des Membres de la Société et de résoudre, conjointement, le problème des armements, devrait s'inspirer des articles 8 et 10 du Pacte. Le préambule de son projet s'exprime dans les termes suivants : « Les Hautes Parties Contractantes, désireuses d'établir le plan d'une organisation d'assistance mutuelle, afin de permettre la réduction des armements nationaux, conformément à l'art. 8 du Pacte de la Société des Nations « dans la mesure compatible avec la sécurité nationale et l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune », et en vue de donner effet aux obligations inscrites à l'art. 10 du Pacte « de respecter et de maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale, et l'indépendance politique des Etats-Membres », sont convenues des dispositions suivantes.. » Est-ce une heureuse manière de concilier le Pacte et le Traité d'assistance mutuelle ? Pas du tout puisqu'on

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 164.

passé sous silence l'art. 16 qui constitue avec l'art. 10 le fondement de la garantie du Pacte contre une agression illicite. Aux termes du préambule le *casus foederis* jouerait uniquement lorsque l'Etat agresseur aurait pour objet, en cas de guerre, de porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de son adversaire. Mais si l'agresseur n'a pas ou *ne manifeste pas* de visées annexionistes son agression n'entraînera pas l'action commune des signataires du traité. Même si cette agression constituait une guerre illicite, entreprise en violation des art. 12 à 15 du Pacte la victime ne devrait rien espérer du traité et se contenter simplement de l'art. 16 du Pacte. A plus forte raison une guerre licite aux termes du Pacte laissera la victime isolée, seule et sans secours international. Il nous semble qu'un bon traité d'assistance s'il ne dépasse pas le cadre du Pacte et s'il n'interdit pas toute guerre comme le Protocole de Genève, ne doit pas du moins rétrécir les garanties qui sont déjà dans le Pacte. Ensuite il aurait fallu songer aux difficultés qui peuvent naître de la coexistence du Traité qui prend exclusivement pour base l'art. 10 et du Pacte. Souvent la même guerre peut constituer le *casus foederis* de l'art. 16 du Pacte sans donner lieu à la garantie du Traité, de sorte que les Parties Contractantes pourraient refuser leurs secours en vertu du Traité mais seraient obligées de l'accorder en vertu de l'art. 16 du Pacte. Quel Membre de la Société des Nations pourrait dire alors quelle est la valeur réelle de garanties aussi contradictoires et enchevêtrées ?

Le vice du projet Réquin aurait pu être évité par une légère modification introduite dans le préambule et les articles suivants : au lieu d'y mentionner seulement l'art. 10 du Pacte il aurait fallu y énumérer les art. 10 et 16.

Le projet Réquin pose le principe bien vague d'une assistance générale mais n'y apporte pas les précisions du projet Cécil et se hâte de passer aux accords régionaux qui seraient d'après le Colonel la meilleure forme d'assistance internationale.

L'art. 1^{er} déclare : « Les Hautes Parties Contractantes s'engagent mutuellement à porter assistance à l'une quelconque d'entre elles, au cas où celle-ci, après avoir réduit ses armements conformément aux articles 3, 4 et 7 du présent Traité, serait l'objet d'une agression » ; l'art. 2 ajoute immédiatement : « Afin de permettre

aux Hautes Parties Contractantes de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale, prévue par l'art. 1^{er} ci-dessus, les Hautes Parties Contractantes pourront conclure soit deux à deux, soit entre un plus grand nombre, des accords créant des groupements dans un but exclusif de défense mutuelle et réglant à l'avance l'assistance qu'elles se prêteraient mutuellement, conformément à l'art. 10 du Pacte, dans des éventualités d'agressions qu'elles estimeraient possibles contre l'une quelconque d'entre elles. »

Ces accords particuliers, conclus entre un certain nombre de signataires du Traité unis entre eux par les liens de sympathie et d'intérêts, auraient pour objet de régler en détails les modes d'assistance mutuelle contre certaines agressions, dont le danger aurait pu être envisagé dès à présent. Dans un Traité général où les hypothèses d'agression sont innombrables à cause même du grand nombre d'adhérents, on ne peut déterminer par avance l'assistance à fournir à la victime de l'agression. Il en résultera un retard inévitable dans le secours qui ne sera fourni qu'après bien des semaines et même des mois. Au contraire dans un accord régional le nombre des Parties est très limité, en principe il n'y en a que deux. Aussi n'est-il pas très difficile d'y déterminer par avance toutes les hypothèses d'agression et d'y fixer les modalités de l'assistance. La victime peut donc compter, dès le début de la guerre, sur l'appui effectif des nations signataires. Le colonel Réquin a eu le grand mérite de souligner la valeur incontestable, quoique contestée, des accords régionaux qui viennent heureusement compléter le Traité général.

En cas d'agression, les Puissances, qui ont signé avec la victime un accord régional, doivent « mettre *automatiquement* à exécution le plan d'assistance convenu entre elles ». Donc, elles déterminent souverainement s'il y a casus foederis ou non, sans demander l'avis du Conseil.

Le Conseil, pourtant, examinera le conflit, et, s'il reconnaît qu'il y a eu agression illégitime, il recommandera aux Puissances signataires du Traité général, d'accorder leurs secours à la victime. Ainsi, l'assistance particulière sera doublée par l'assistance générale.

Quand un pays n'a pas signé d'accord régional il bénéficiera uniquement de l'assistance générale organisée sous les auspices du Conseil.

On voit immédiatement à quels conflits peut aboutir une assistance particulière qui sera déclanchée sans l'avis du Conseil, « automatiquement » aux termes du projet. Que va-t-il se passer au cas où les signataires d'un accord régional assistent la prétendue victime et qu'ensuite le Conseil nie le casus foederis, refuse l'assistance générale ou même déclare que l'agresseur est en réalité la victime et qu'il faut le secourir ?

Si le projet Cécil s'appliquait à organiser minutieusement l'assistance, le Colonel Réquin néglige de le faire. Il a sans doute raison en ce qui concerne l'assistance particulière, laquelle donnera lieu à des précisions dans les conventions militaires qui auront été conclues en exécution des accords régionaux. Mais pourquoi ce silence sur l'assistance générale sinon parce qu'il la tient, à tort nous semble-t-il, pour une quantité négligeable.

Dans le projet Réquin on retrouve une disposition du projet Cécil en vertu de laquelle aucune Nation ne sera tenue d'assister une Puissance d'un autre continent.

De même que l'assistance générale, la réduction des armements qui était cependant le but principal de la Commission Temporaire Mixte y est gravement négligée. On se souvient que lord Cécil proposait d'établir un barème général des armements réduits, de l'annexer au Traité, et de subordonner l'assistance promise à l'exécution de ce barème. Rien d'aussi précis dans le projet Réquin. Tout y est laissé à la bonne volonté des Parties qui jugeront librement et arbitrairement quand et dans quelle mesure elles devront réduire leurs forces militaires. Les accords particuliers conserveront leur efficacité même si les signataires n'ont pas réduit effectivement leurs armements. Seule l'assistance générale est subordonnée à la réduction des armements. Mais on sait que le colonel Réquin se soucie fort peu de cette forme d'assistance. Il suffit de lire son texte pour voir quelle mince place il attribue à la réduction des armements : « Les Hautes Parties Contractantes qui auront conclu des accords avant le caractère défini à l'art. 2 s'engagent, si les conventions militaires destinées à assurer l'exécution des dits accords *leur permettent d'envisager des réductions d'armements*, à faire connaître au Conseil de la Société des Nations les réductions *qu'elles estiment* proportionnées aux sécurités que les accords leur apportent et *qu'elles se proposent* en conséquence d'effectuer » (art. 3

al. 1). « Les Hautes Parties Contractantes signataires des accords ci-dessus définis, s'engagent à mettre à exécution les réductions d'armements visées à l'article précédent et communiquées au Conseil, *dès qu'elles auront reconnu que les mesures prises par les co-signataires rendent possibles l'exécution sans discussion ni délai, en cas d'agression et dans les cas nettement prévus aux dits accords, du plan d'assistance mutuelle prévu par ces mêmes accords.* Elles informeront le Conseil des réductions d'armements effectuées » (art. 4). Le Conseil n'y joue qu'un rôle passif, il n'a qu'à attendre que les Parties veuillent bien réduire leurs propres forces ; si, au lieu de les réduire, elles les augmentent, personne n'a le droit de prendre de mesures spéciales.

Les Parties Contractantes qui ne font partie d'aucun groupement défensif et qui se contentent de l'assistance générale se trouvent dans une situation doublement inférieure à celle des signataires des accords régionaux : 1° Elles n'ont pas droit à l'assistance si elles n'ont pas réduit leurs forces militaires, ce qui n'existe pas pour l'assistance particulière. 2° Elles n'auront pas seulement comme les autres Nations la *faculté* mais encore le *devoir* de communiquer au Conseil les réductions d'armements qu'elles se proposent d'effectuer et de procéder à des réductions en même temps que les Puissances membres des groupements défensifs voisins.

Mais il y a entre ces deux catégories de Nations une autre inégalité de traitement. Celles qui n'ont signé aucun accord régional sont tenues de réduire leurs armements si elles veulent obtenir la garantie générale, les autres au contraire jouissent de la garantie stipulée par les accords régionaux qu'elles ont signé sans être obligées de réduire leurs armements et en plus bénéficient gratuitement de la garantie générale. Cette inégalité de traitement est inexplicable et on voudrait l'attribuer à une simple erreur.

Comme on vient de le voir le projet Réquin ne contribue pas beaucoup à la réduction des armements. D'une manière générale il ne vaut pas le projet Cécil et il est moins conforme à la Résolution XIV. Il aurait pu cependant compléter le premier en ce qui concerne les accords régionaux.

La Commission Permanente Consultative à laquelle fut soumis le projet Réquin reconnu à la majorité — délégations belge, brésilienne, britannique, française et suédoise contre délégations ita-

lienne, japonaise et espagnole — qu'il est conforme à la résolution XIV et semble « fournir une base féconde à l'élaboration d'un projet d'assistance mutuelle conduisant à la réduction des armements » (1).

Le projet Réquin amendé

Quelques temps après le colonel Réquin amenda son projet (2). Mais il n'y apporta en réalité qu'une seule modification importante. Il introduit à côté de la phrase « réduction des armements » le mot « limitation ». L'emploi de ce nouveau terme s'explique par le désir de donner satisfaction aux Etats Sud-Américains qui considèrent que leurs forces militaires sont tellement insignifiantes qu'on ne peut pas parler de *réduction*, mais de *limitation*, au statu quo actuel, par exemple.

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 167.

(2) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 168.

CHAPITRE V

Le Projet de Traité d'Assistance Mutuelle

Les délibérations de la Quatrième Assemblée

La Commission Temporaire Mixte se trouvait donc en présence de deux projets cherchant l'un et l'autre à traduire les postulats de la Résolution XIV. Après avoir pris l'avis de la Commission Permanente Consultative la Commission Temporaire Mixte a fait mieux ; elle a élaboré un projet d'assistance en s'inspirant principalement du projet Cécil, mais en le complétant aussi par les accords régionaux du projet Réquin. Il reçut, remarquons-le en passant, l'adhésion personnelle de lord Cecil et du colonel Réquin.

Ce projet après avoir été examiné par un comité de juristes, désigné par le Conseil et présidé par M. Joseph Barthélemy fut présenté à la Quatrième Assemblée. Celle-ci le confia à la Troisième Commission qui le renvoya à l'Assemblée avec de légères modifications. C'est le projet de la Commission Temporaire Mixte adopté par la Troisième Commission qu'on connaît dans sa rédaction définitive sous le nom devenu célèbre de Traité d'Assistance Mutuelle.

La Quatrième Assemblée ne vota point le projet de Traité car les délégués n'avaient pas reçu de leurs gouvernements un mandat assez étendu pour se prononcer d'ores et déjà sur cette question ; elle se borna à adopter la résolution suivante :

« L'Assemblée, ayant pris connaissance du projet de traité d'assistance mutuelle, préparé par la Commission Temporaire Mixte

et amendé par la Troisième Commission à la suite d'un échange de vues en partie personnel, constatant, d'une part, que des divergences de vues se sont manifestées au sein de la Commission, d'autre part, qu'un grand nombre de gouvernements n'ont pas encore exprimé leur opinion sur la Résolution XIV de la Troisième Assemblée, décide *de prier le Conseil de bien vouloir soumettre le projet d'assistance mutuelle à l'examen des gouvernements en leur demandant de faire connaître leur avis sur ledit projet* » (1).

En votant cette motion on espérait probablement que l'examen du projet serait repris par l'Assemblée suivante qui le modifierait en tenant compte des vœux formulés entre temps par chaque gouvernement, et l'adopterait ensuite. Mais ces prévisions furent déjouées par le sort. La Cinquième Assemblée se dirigea vers de nouveaux horizons, dévoilés par les discours de deux nouveaux premiers Ministres, M. Herriot et M. Mac Donald. On oublia le Traité d'Assistance Mutuelle pour élaborer une œuvre plus complète et plus hardie : le Protocole. Quoique le Traité d'Assistance n'ait pas été ratifié par les Membres de la Société nous pensons qu'il est utile de l'étudier d'assez près.

Ce remarquable document est non seulement un objet de curiosité historique, mais encore mérite d'être pris en considération pour des fins plus pratiques. Il peut servir et à notre avis il servira pour ainsi dire de boussole aux Nations. Quand on voudra revenir au problème de la sécurité afin de lui trouver une solution générale les efforts futurs seront plus faciles parce que les hommes d'Etat qui en assumeront le fardeau pourront profiter largement de l'expérience tentée en 1923 et trouveront dans le Traité d'Assistance Mutuelle la solution des diverses difficultés qui apparaissent, en cette matière. Le Traité d'Assistance Mutuelle et le Protocole de Genève sont les deux phares destinés à éclairer la voie aux téméraires qui essaieront encore une fois de donner à tous les peuples sans exception la garantie véritable d'une paix durable et juste.

Le Traité d'Assistance Mutuelle est tombé dans un oubli immérité rejeté dans l'ombre par le Protocole de Genève. Il ne faut pourtant pas oublier que la voie du Protocole a été frayée par le Traité d'Assistance.

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances plénières, p. 156.

Le Traité et l'art. 8 du Pacte

Si nous passons à l'examen du projet, le titre même attire dès l'abord notre attention. Il dit : « Traité d'Assistance Mutuelle », tandis que la Résolution XIV et les projets de lord Cécil parlaient de « Garantie Mutuelle » (1).

Le mot « Assistance » apparut pour la première fois dans le projet du colonel Réquin qui évitait d'employer le terme « Garantie » parce qu'il lui apparaissait donner une fausse impression de sécurité complète. Puis la Commission Temporaire Mixte adopta le mot « Assistance » qui passa dans le projet accepté par la Troisième Commission en 1923.

Le préambule du Traité lie la question de la réduction des armements à celle de sécurité, en rappelant aussi bien l'art. 8, que les articles 10 et 16 du Pacte : « Les Hautes Parties Contractantes désireuses d'établir les bases d'une organisation d'assistance mutuelle afin de faciliter l'application des articles 10 et 16 du Pacte de la Société des Nations et la réduction ou la limitation des armements nationaux ; conformément à l'art. 8 dudit Pacte », au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune « sont convenues des dispositions suivantes ». Ainsi, le Préambule met à la base de tout le projet la conception de lord Cécil qu'on ne saurait parvenir à la réduction des armements sans donner aux Parties Contractantes des garanties supplémentaires de sécurité. Cette conception est-elle irréprochable ? Si on s'en tient à la lettre du Pacte, certainement, elle n'est pas sans reproche. L'art. 8 impose à *tous* les Membres de la Société des Nations l'engagement de réduire leurs forces militaires ; le Traité, quoique accessible à tous les Membres, peut n'être signé que par une partie d'entre eux ; il donne donc une solution partielle pour un certain nombre d'Etats Membres de la Société des Nations en laissant la question pendante pour ceux qui pour différentes raisons n'auraient pas voulu y adhérer. Quelques délégués de la Troisième Commission de la Quatrième Assem-

(1) Voir le texte du Traité d'Assistance Mutuelle dans les Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 203.

blée ont eu aussi raison d'affirmer que l'art. 8 oblige les Membres de la Société des Nations à réduire leurs armements sans leur rien promettre en échange. Pourquoi donc construire ce système complexe d'assistance mutuelle, si, même en son absence les Membres sont obligés d'accepter un plan de réduction des armements ? L'argument, qui s'appuyait sur le texte, tombait dans le vide, car personne ne songeait à le réfuter. Sans doute, l'idée d'unir la question de réduction à celle d'assistance n'était pas, même en germe, dans l'art. 8 et reste une conception personnelle de lord Cécil. Mais cette constatation ne conduit à rien. Pour appliquer l'art. 8, il ne suffit pas de constater quel est le sens strict de son texte, mais il faut aussi tenir compte de la réalité des choses et adapter le texte aux exigences de la vie. Or, il est indiscutable que la plupart des gouvernements, y compris ceux de certains grands pays, ne consentiraient pas à réduire leurs forces en appliquant purement et strictement l'article 8, s'ils n'obtenaient aucune garantie, pour rétablir l'équilibre de leur sécurité. Pour les convaincre il fallait leur promettre qu'en cas d'agression ils recevront l'assistance des autres Nations. « C'est ainsi que s'impose la règle sur laquelle repose le projet de Traité : il y a interpédance entre la garantie et le désarmement. Il convient, cependant, de souligner que cette règle n'est que le résultat, d'une constatation pratique et nullement l'expression d'un principe de caractère juridique » (1).

Le Traité et le Pacte

Un problème important se posait. Le Pacte divisait les guerres en licites et illicites. Comment accorder le *casus foederis* à cette division ? C'est une question à laquelle le préambule du Traité donne une solution irréprochable. Il mentionne les art. 10 et 16 du Pacte et on pourrait en déduire que toute guerre illicite entreprise contre un signataire du Traité est une agression qui implique *casus foederis*. En d'autres termes une guerre licite, c'est-à-dire qui est entreprise sans violation des art. 12 ou 15 et qui ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance ou à l'intégrité territoriale de l'ad-

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Le rapport de la Troisième Commission, p. 199.

versaire, ne serait jamais considérée comme une agression ; et la victime signataire du Traité ne pourrait pas compter sur l'assistance des autres Parties Contractantes.

Cette conception claire du Préambule fut malheureusement obscurcie par l'art. 1^{er} qui établit une distinction arbitraire parmi les guerres licites ; les unes il les autorise, les autres il les tient pour des agressions, contrairement au Pacte. Il commence par une déclaration d'importance plus morale que juridique : « Les Hautes Parties Contractantes affirment que la guerre d'agression constitue un crime international et prennent l'engagement solennel de ne pas se rendre coupables de ce crime ». En énonçant ce principe on modifie la nature de l'action commune des Parties ; celle-ci n'aura plus le caractère d'une simple assistance fournie à l'un des belligérants contre l'autre, pareille à l'aide apportée par des alliés en vertu d'un traité d'alliance, mais elle apparaîtra comme un acte de police internationale, ayant pour objet de protéger la victime contre une violence et d'en châtier l'agresseur. Les signataires en prenant les armes, ne seront pas de simples belligérants, combattant d'égal à égal, mais des justiciers internationaux, exerçant un acte de police contre un criminel international. Cette conception n'est pas tout à fait nouvelle ; elle figure déjà, dans l'art. 16 où elle apparaît entre les lignes, sans être énoncée expressément ; elle pourrait être retrouvée à la base de l'art. 10. Cette déclaration de principe, sans grande importance pratique pour l'époque, aurait pu cependant contribuer à développer dans le droit international des idées, semblables à celles qui dominent le droit pénal des sociétés nationales.

L'alinéa 2 du même article précise l'étendue du casus foederis, mais obscurcit la formule du Préambule : « Ne sera point considéré comme guerre d'agression, celle dirigée par un Etat partie à une différend et qui a accepté la recommandation unanime du Conseil, l'arrêt de la Cour Permanente de Justice Internationale ou la sentence arbitrale, comme une Haute Partie Contractante qui ne l'a pas acceptée, pourvu, toutefois, que le premier Etat ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance politique ou à l'intégrité territoriale de la Haute Partie Contractante. » Par cette disposition on choisit, arbitrairement une seule catégorie parmi toutes les guerres permises par le Pacte et on la dote du privilège de ne pas constituer le casus foederis.

Sans doute les guerres visées par l'alinéa 2 ne peuvent pas être considérées comme des agressions à moins qu'on organise une procédure internationale pour exécuter au besoin par la force les décisions des organismes internationaux auxquelles les Parties ne veulent pas se conformer. En l'absence de ces sanctions collectives, comment peut-on considérer comme agresseur l'Etat qui se borne à exécuter par ses propres moyens la sentence internationale rendue contre un autre Etat et à laquelle celui-ci refuse de se soumettre ?

Mais on ne voit pas pourquoi le Traité considère comme des agressions les autres guerres licites qui sont également justifiées par les fissures de la procédure du Pacte ? Pourquoi menace-t-il par exemple de considérer comme agresseur la Nation qui recourt aux armes dans le cas où le Conseil ne parvient pas à établir son rapport à l'unanimité et que le conflit reste sans solution ? On interdit le recours aux armes et en même temps on ne fournit aux Parties aucune solution pacifique.

Si l'on ne veut pas se limiter à fortifier et à préciser dans un Traité d'Assistance Mutuelle les sanctions déjà contenues dans le Pacte, si on se propose d'élargir le cercle des guerres illicites il faut de toute nécessité développer la procédure pacifique. On s'engage dans une impasse si l'on conserve intacte la procédure du Pacte et qu'en même temps l'on défende le recours aux armes dans des cas où le Pacte le permet.

Cette formule regrettable de l'al. 2, étonne d'autant plus que le Comité des juristes auquel fut soumis le projet du Traité, proposa alternativement deux rédactions de l'al. 2 : l'une, qui fut adoptée, et l'autre qui coordonne parfaitement le casus foederis du Traité avec les articles 10 et 16 du Pacte. En voici le texte : « Les Hautes Parties Contractantes affirment qu'une guerre commise en violation des dispositions du Pacte constitue un crime international et prennent l'engagement solennel de ne pas se rendre coupable de ce crime. Les Hautes Parties Contractantes s'engagent individuellement et collectivement à porter assistance, conformément aux stipulations du présent Traité, à celle d'entre elles, qui, après avoir réduit ses armements conformément au présent Traité, serait victime d'une guerre interdite par le Pacte de la Société des Nations soit à raison de son origine, soit à raison de son objet. » Par « guerre interdite à raison de son origine » il faut entendre la guerre au sens

de l'art. 16, par « guerre défendue à raison de son objet », celle qui est mentionnée à l'art. 10. Il est difficile de deviner pourquoi la Troisième Commission a préféré à cette formule irréfutable l'autre formule qui prête tellement à la critique.

Nous nous empressons d'attirer l'attention sur une phrase de l'al. 2 : en admettant une catégorie de guerres licites qui ne donnerait pas lieu à l'assistance, on ajoute : « pourvu, toutefois, que le premier Etat ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance politique ou à l'intégrité territoriale de la Haute Partie Contractante ». Par là on constate un fait qui nous paraît évident, mais qui est contesté par certains commentateurs du Pacte : c'est qu'une guerre, qui normalement ne tombe pas sous le coup de l'art. 16 du Pacte, cesse d'être licite si elle est incompatible avec l'art. 10. Cette partie de l'art. 1^{er} al. 2, fut suggérée par le Comité des Juristes et acceptée par la Troisième Commission de la Quatrième Assemblée sans aucune opposition soit à la Commission, soit à l'Assemblée.

L'Assistance Générale

Au cas où le casus foederis si maladroitement déterminé par le Traité se réaliserait, les Parties Contractantes doivent se prêter une mutuelle assistance. Celle-ci est de deux sortes : 1^o) générale, c'est-à-dire stipulée dans le Traité lui-même ; 2^o) particulière, c'est-à-dire celle qui a pu être promise par des accords complémentaires au Traité Général. L'art. 2 concerne l'assistance générale :

« Les Hautes Parties Contractantes s'engagent individuellement et collectivement à porter assistance, conformément aux stipulations du présent Traité, à l'une quelconque d'entre elles, au cas où celle-ci serait victime d'une guerre d'agression, à condition qu'elle se soit conformée aux dispositions du présent traité en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements ».

Comme dans le projet Cécil, toute Partie qui ne s'est pas conformée aux dispositions sur la réduction des armements, n'a pas le droit de demander l'assistance des autres Parties Contractantes. Cette condition se comprend, car le but principal du Traité est la réduction des armements.

Remarquons que le Traité emploie simultanément avec le mot

« réduction » le terme « limitation », comme le projet Réquin et pour les mêmes motifs.

Lorsqu'une guerre aura éclatée et qu'une ou plusieurs Parties Contractantes seront engagées dans les hostilités le Conseil s'occupera de l'affaire sur la demande d'un belligérant signataire du Traité. Dans les quatre jours à partir de la notification de cette demande faite au Secrétaire Général, le Conseil décidera quelle est la victime et si elle a le droit de réclamer l'assistance. » Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à accepter la décision formulée par le Conseil de la Société des Nations » (art. 4, al. 2). La décision du Conseil déclanchera les sanctions contre l'agresseur. C'est ici le point fort et en même temps le point faible du Traité. Le point fort car le rapport du Conseil constitue une décision obligatoire et non un simple avis comme c'est le cas pour les recommandations données par le Conseil conformément aux art. 10 et 16 du Pacte. L'assistance fournie dans ces conditions sera infiniment moins aléatoire et ne pourra pas être rendue impossible par un désaccord entre les Parties, sur le casus foederis ou sur la forme de l'assistance. Le point faible aussi, car la règle de l'unanimité est imposée aux décisions du Conseil et il suffit qu'on n'obtienne pas cette unanimité, ce qui est fort probable, et que le Conseil ne parvienne pas à désigner l'agresseur pour que l'assistance générale soit paralysée. A ce point de vue le premier projet Cécil était supérieur, car il n'exigeait que la majorité des 3/4, et augmentait d'autant les chances d'obtenir l'assistance.

Le Traité n'impose au Conseil aucun critère rigide pour apprécier le casus foederis. Les travaux de la Commission Permanente Consultative et de la Commission Temporaire Mixte ont mis suffisamment en lumière l'impossibilité où l'on se trouve de fixer une règle absolue pour tous les cas et pour toutes les circonstances. Au lieu d'engager le Conseil à appliquer, pour ainsi dire, automatiquement un critérium fixe, le Traité lui laisse la main, en se fiant à la sagesse politique et à la conscience morale de ses Membres.

Le Conseil non seulement décide s'il y a lieu de fournir l'assistance, mais il l'organise aussi. Les Parties Contractantes sont obligées d'exécuter les mesures, reconnues nécessaires par le Conseil. Les décisions du Conseil ayant pour objet l'organisation de l'assistance, seront prises à l'unanimité des voix.

Les sanctions à prendre contre l'agresseur sont les suivantes :

a) Des sanctions économiques, telles qu'elles sont prévues par l'art. 16 du Pacte. L'art. 5 du Traité ajoute à ce propos : « Les Membres de la Société non signataires du présent Traité n'étant toutefois, liés par cette décision (du Conseil) que dans le cas où l'Etat est fondé à se prévaloir des articles du Pacte ». Evidemment ces Membres n'appliqueraient les sanctions économiques que dans les limites, prévues par l'art. 16, et seulement dans les cas qui y sont mentionnés.

b) Des sanctions financières, qui consistent essentiellement en une coopération entre les Parties Contractantes en vue de fournir à l'Etat attaqué et aux Etats assistants les fonds nécessaires aux opérations.

c) Des mesures ayant pour objet d'assurer la priorité des transports relatifs aux opérations.

d) Des sanctions militaires. Le Conseil indiquera aux Etats assistants les effectifs qui devront être fournis. Il choisira les assistants parmi les Etats situés sur un même continent, car « la participation aux opérations militaires, navales, ou aériennes ne sera pas, en principe, demandée aux Hautes Parties Contractantes situées dans un continent autre que celui dans lequel les opérations doivent avoir lieu » (art. 5).

Ce principe, aisé à justifier et à raison de la distance qui sépare les Etats situés sur des continents différents et à raison de la fragilité des liens politiques qui les unissent, a été surtout introduit à la demande des Etats américains fermement attachés à la doctrine de Monroë, doctrine dont le respect est d'ailleurs imposé par l'art. 22 du Pacte.

Le Conseil nommera aussi le commandant en chef et lui fixera le but et la nature de sa mission. Les frais des opérations militaires, entreprises conformément au Traité ou aux accords complémentaires, ainsi que les réparations dues pour les dégâts matériels occasionnés par ces opérations, seront supportées par l'Etat agresseur jusqu'à l'extrême limite de sa capacité financière.

Les Menaces d'agression

« Dans le cas où l'une quelconque des Hautes Parties Contractantes estimerait que les armements d'une autre Haute Partie Contractante excèdent les limites fixées à cette Haute Partie Contractante par application des dispositions du présent Traité, ou redouterait un début d'hostilité en raison de la politique agressive ou des préparatifs d'un autre Etat, partie ou non au présent Traité, elle pourra informer le Secrétaire Général de la Société des Nations qu'elle est menacée d'agression ; le Secrétaire Général devra, en ce cas, convoquer immédiatement le Conseil.

Si le Conseil est d'avis qu'il existe des motifs plausibles de redouter une agression, il pourra prendre toute mesure pour écarter cette menace, et notamment, s'il estime juste, celles indiquées aux alinéas a), b), c) et e), du deuxième paragraphe de l'art. 5 » (art. 3).

La menace d'agression se présentera soit sous la forme d'armements excessifs, dépassant les limites fixées par le barème annexé au Traité, soit sous la forme d'une politique agressive (notion très vague), ou de préparatifs militaires. Le Conseil dans chaque espèce indiquera les sanctions les plus appropriées : sanctions financières, économiques et même s'il le juge opportun, militaires.

Les Accords Particuliers

Les pays européens qui se considéraient dans une situation particulièrement menacée, ayant à leur tête la France soumirent en 1922 à la Troisième Assemblée l'idée d'accords particuliers destinés à compléter le Traité Général d'Assistance Mutuelle. Cette conception prônée avec une grande éloquence par M. de Jouvenel a trouvé un écho dans la résolution XIV votée par la Troisième Assemblée et fut développée longuement dans le projet du colonel Réquin.

Mais toutes les Nations qui se croyaient à tort ou à raison à l'abri d'une invasion étrangère s'opposèrent vivement à cette innovation. Ces Etats, notamment l'Angleterre, les trois pays Scandinaves, la Hollande, protégées soit par leurs frontières naturelles, soit par une situation politique qui leur permet de rester à l'écart des grands

conflits internationaux étaient prêts à réduire leurs armements terrestres, sans demander en échange une garantie internationale. Pour eux cette garantie, générale ou particulière, ne présentait presque aucune valeur réelle, convaincus qu'ils étaient que jamais elle ne jouerait à leur profit. Au contraire, ils la jugeait sous un jour défavorable, comme leur imposant de lourdes obligations d'assistance et de participation effective aux conflits des voisins. Mais comme ils ne disposaient que de forces terrestres assez faibles ils ne pouvaient résoudre seuls, sans la collaboration des Etats de l'autre groupe, le problème de la réduction des armements terrestres. Ces derniers mal défendus par leurs barrières géographiques, entourés de voisins dont les sentiments pacifiques leur paraissent sujets à caution, lancés en plein dans le tourbillon de la politique européenne ne pouvaient envisager le problème des armements d'un cœur aussi léger. Il ne s'agissait pas pour eux d'une question de principes mais d'une affaire de vie ou de mort. Peut-être, redoutant trop le retour des tragiques événements du passé s'exagéraient-ils le danger présent. Mais le péril était grave et réel. Les Etats qui se groupaient dans le camp anglo-saxon acceptèrent la conception cécilienne afin d'obtenir la collaboration des peuples plus exposés, non sans penser que la garantie promise en échange de la réduction des armements était plus propre à dissiper les méfiances et les craintes qu'à jouer effectivement dans un danger qui leur semblait une pure imagination des peuples menacés. Le véritable péril, à leur avis, réside, non dans les sentiments belliqueux de tel ou tel peuple, mais dans la méfiance réciproque qui pousse les Etats aux armements, remplit l'atmosphère politique de soupçons et de craintes imaginaires et conduit fatalement aux conflits sanglants. Pour consolider la paix il faut donc donner à tout le monde l'assurance qu'un pays injustement attaqué ne se trouvera pas isolé à l'heure du danger et une fois né ce sentiment de sécurité, le fortifier par la limitation ou la réduction des armements. La confiance réciproque assurera une paix durable et ainsi la garantie stipulée par le Traité n'aura pas à jouer. Ainsi le Traité de Garantie Mutuelle tirera toute sa valeur non pas de son rôle répressif, ni de la multiplicité et de la perfection des sanctions qu'y seront prévues, mais du rôle préventif qu'il jouera en supprimant le soupçon et la méfiance et en éloignant par là même le danger d'une guerre.

Cette opinion qui n'est pas dénuée de toute vérité était imprégnée d'un grand optimisme. On ne saurait nier sans doute que la garantie internationale peut jouer parfois un rôle préventif et conjurer le danger d'une agression parce qu'elle en augmente les risques tout comme une alliance. Cependant on ne doit pas oublier qu'il n'y a rien d'impossible à ce qu'un Etat ne brave un jour ce danger et, escomptant les défaillances des garants, ne se livre à une agression qualifiée. N'oublions pas trop la violation de la neutralité belge, mais plutôt tirons-en une leçon pour l'avenir. Sans nier que la garantie internationale puisse jouer un important rôle préventif il vaut mieux s'attacher surtout à sa nature répressive et organiser minutieusement un système de sanctions qui permette de défendre efficacement la victime d'une agression et de châtier l'agresseur. Même une bonne organisation augmente automatiquement la valeur préventive de la garantie en augmentant les risques de l'agression.

Les peuples qui ont vu, au cours des âges, le sol de la Patrie foulé à maintes reprises par l'envahisseur demandaient une garantie effective capable de jouer efficacement à l'heure de l'agression. Les Français, notamment, M. de Jouvenel et le colonel Réquin, pour empêcher les Nations de s'endormir dans la fausse sécurité de la garantie générale proposèrent de l'étayer par des accords complémentaires.

La garantie générale, et son importance n'est pas diminuée par cette constatation, a ses défauts organiques, qu'on ne peut supprimer : elle est lente et incapable de jouer pendant la première période de la guerre, elle est aussi aléatoire, parce que sa mise en action dépend de l'unanimité du Conseil et un seul veto la paralysera entièrement. Par ailleurs il faut aussi envisager la défaillance possible de certains garants, qui ne voudront pas s'engager dans une guerre pour défendre un Etat, dont le sort leur est assez indifférent.

Les accords complémentaires remédient aux défauts de l'assistance générale. Ils joueront immédiatement dès le début des hostilités. La défaillance des assistants y est moins à redouter puisque s'ils ont conclu des accords particuliers c'est en raison d'une communauté d'intérêts ou de sympathies réciproques. Autant de motifs pour les entraîner à fournir l'aide promise, car on se porte plus volontiers au secours de la victime quand on sait que le danger qui

l'atteint est un danger commun que lorsqu'on agit uniquement sous l'influence de principes même très élevés.

La conception française rencontra une vive opposition auprès des Etats qu'aucun danger imminent ne menace. Elle leur déplaisait pour deux raisons :

1° Elle renforçait le système des sanctions ce qui était contraire à l'idée d'une garantie toute préventive et pour ainsi dire toute morale.

2° Elle risquait de ramener les Nations par une voie détournée aux alliances d'avant-guerre. On peut lire dans le rapport de la Troisième Commission les graves objections que soulevèrent les accords complémentaires au sein de la Commission Temporaire Mixte et de la Troisième Commission : « Les objections soulevées contre les traités spéciaux proviennent toutes de la crainte de voir revenir sous ce nom les systèmes d'anciennes alliances qui ont été si dangereux pour la paix de l'Europe. Les adversaires des traités spéciaux faisaient ressortir que l'existence même de ces traités implique le soupçon et la méfiance envers un Etat ou un groupe d'Etats. Le bloc des Etats signataires du Traité général se trouverait donc divisé de cette sorte et la division ne pourrait être qu'aggravée du fait de la création d'un accord défensif aboutissant à une augmentation de puissance de l'ensemble des pays cosignataires, même au cas peu probable, d'une diminution individuelle de leurs armements. De cette augmentation de puissance collective et de l'existence d'une « orientation » du groupe contre un ou plusieurs Etats, il leur semblait naturel de déduire la création d'un accord défensif rival et de l'existence de deux groupes rivaux une course aux armements, ou tout au moins, l'établissement d'une situation de tension politique présentant de graves dangers » (1). Il nous semble que ce raisonnement contient un vrai sophisme puisqu'on y présente comme un danger réel les moyens de défense accumulés contre un danger véritable. Si on affirme que les accords particuliers, voire les alliances défensives sont conclues sans qu'il existe un danger réel d'agression, on laisse entendre que ces conventions sous un masque défensif cachent des plans agressifs. Mais, qu'est-ce qui

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 201.

autorise à soupçonner ainsi la bonne foi des Parties ? En second lieu exclure les accords particuliers du système d'assistance mutuelle c'est aggraver le danger, que l'on redoute. On sait que les alliances défensives ne sont pas interdites par le Pacte et qu'en réalité nombre des Membres de la Société en ont conclu. Il valait mieux absorber ces alliances dans un système général et leur donner le caractère d'accords complémentaires au Traité général. Cette considération a fortement impressionné la Troisième Commission, qui constata dans son rapport : que « des traités particuliers existent déjà, et d'ailleurs le droit d'en faire étant reconnu dans certaines conditions par le Pacte à tous les Etats, l'incorporation, après agrément du Conseil, de ces accords au Traité général ne fait que consacrer leur caractère défensif par le Conseil. Enfin, il est préférable de les voir publiés et soumis à un contrôle plutôt que de s'exposer au danger de la conclusion des traités secrets constituant une menace toujours possible contre la paix du monde » (1).

Malgré l'opposition de certains pays, le projet définitif du Traité permet de compléter l'assistance générale par des accords particuliers : « En vue de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale prévue aux articles 2, 3 et 5, les Hautes Parties Contractantes pourront conclure, soit à deux, soit à plusieurs, des accords complémentaires au présent Traité, dans le but exclusif d'assurer leur défense mutuelle et de faciliter l'exécution des mesures prescrites à ce Traité, en réglant à l'avance l'assistance qu'elles se prêteraient dans des éventualités d'agression déterminées » (art. 6, al. 1).

Ces accords complémentaires ont, au fond, la structure des alliances défensives ; ce sont des conventions par lesquelles les Parties Contractantes s'engagent à se prêter assistance au cas d'une agression prévue à l'avance. Ils peuvent être complétés par des conventions militaires, destinées à préciser la forme de l'assistance. Cependant les accords complémentaires diffèrent sur certains points des alliances défensives. Celles-ci ne sont soumises à aucune autre condition que d'être vraiment défensives et de ne stipuler le concours des alliés qu'au cas de guerre illicite soit au sens de l'art. 16,

(1) Actes de la Quatrième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 201.

soit au sens de l'art. 10 du Pacte. Moyennant ces conditions, les Membres de la Société sont libres de conclure des alliances, conformément à l'art. 21 du Pacte.

Les accords complémentaires sont soumis à d'autres conditions. Ils doivent être présentés au Conseil qui jugera s'ils sont conformes aux principes du Traité et du Pacte et, le cas échéant, suggérera des changements au texte. S'ils sont reconnus conformes au Pacte et au Traité ; ils seront enregistrés par le Secrétariat. Les accords, ainsi approuvés par le Conseil et enregistrés, ne limiteront en rien les obligations générales des signataires du Traité. L'assistance générale subsiste à côté de l'assistance particulière.

Dans tous les cas prévus par les accords, comme dans les autres cas où l'agression tombe sous le coup du Traité d'Assistance le Conseil mettra immédiatement en action la garantie générale, nonobstant tout secours particulier qui aurait été fourni à la victime par les signataires des accords complémentaires.

Ici il nous faut regretter l'absence d'une disposition qui puisse résoudre une contradiction possible dans la pratique entre le Traité Général et l'accord complémentaire. Aux termes de l'art. 8 du Traité les signataires d'un accord pourront s'engager à mettre immédiatement à exécution, en cas d'agression réalisée, le plan d'assistance arrêté à l'avance. Donc, dès les premières hostilités les signataires d'un accord complémentaire pourront prendre part à la guerre sans attendre l'avis du Conseil. Que va-t-il se passer alors si le Conseil déclare que la prétendue victime n'a pas droit à l'assistance ou même qu'elle est le véritable agresseur ? Cette situation n'est pas invraisemblable. On n'y trouve aucun remède dans le Traité puisque on ne peut pas considérer comme tel l'obligation imposée aux Parties d'informer sans retard le Conseil des mesures prises pour assurer l'exécution de l'accord complémentaire. On aurait pu cependant trouver une solution facile en obligeant les signataires d'un accord particulier à attendre la décision du Conseil auquel seul appartiendrait l'appréciation du casus foederis. Non seulement l'assistance générale mais encore l'assistance particulière dépendrait du Conseil. Le retard de quatre jours (délai dans lequel le Conseil doit se prononcer) n'aurait pas modifié considérablement la situation des belligérants. On pourrait ajouter que, si faute de l'unanimité requise, le Conseil ne se prononce pas sur l'agression

les Parties recouvrent leur liberté d'appréciation sur le casus foederis et peuvent prêter leur concours à la victime de l'agression. Dans ce cas là, l'Etat attaqué, dépourvu de l'assistance générale, serait, néanmoins, assisté par les cosignataires de l'accord régional.

Les accords particuliers seront accessibles à toute Partie Contractante, avec le consentement des Etats signataires, dit l'art. 7, *in fine*. Cette disposition paraît superflue ; en effet si on exige l'assentiment de tous les signataires de l'accord pour admettre une autre Puissance, à quoi bon le constater solennellement ?

L'assistance soit générale, soit particulière sera prêtée à la victime de l'agression « à condition qu'elle se soit conformée aux dispositions du présent Traité, en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements » (art. 2). Cela n'exige aucune explication, parce que la raison d'être de l'assistance générale ou particulière dans le cadre du Traité est la réduction des armements, effectué par les signataires. C'est par cette condition que les accords complémentaires diffèrent profondément des alliances défensives, qui ont pour seul objet d'augmenter la sécurité des contractants.

Zones démilitarisées

M. Paul Boncour a dit, très judicieusement, dans son rapport sur les accords de Locarno, présenté à la Chambre des Députés : « La neutralisation de la rive gauche est le point lumineux du Traité de Versailles. » En effet, la création d'une zone démilitarisée entre deux Puissances diminue le danger d'un choc violent. En séparant les frontières militaires de deux voisins, on rend impossible les contacts directs entre leurs troupes. Or, on sait combien de conflits graves sont dus à des incidents, en eux-mêmes assez bénins, entre garde-frontières. Il suffit de rappeler le conflit gréco-bulgare qui faillit dégénérer en guerre sans l'intervention du Conseil.

En second lieu la démilitarisation d'une large bande de territoire facilite beaucoup la détermination de l'agresseur. En général celui qui commence les hostilités pourra être tenu pour l'agresseur. Naturellement il ne faut pas ériger ce critérium en principe absolu car souvent celui qui attaque le premier ne cherche qu'à devancer une invasion préparée de longue main par son ennemi et doit être

plutôt considéré comme la victime que comme l'agresseur. Mais en général l'attaque est rare comme mesure de prudence et de défense. Elle se fera de plus en plus extraordinaire depuis que le Pacte fournit des moyens pacifiques pour prévenir une agression (par exemple l'art. 11). On peut donc dire que sauf exception celui des belligérants qui commence le premier la guerre doit être considéré pour l'agresseur. Mais comment savoir qui le premier a entamé les hostilités ? Comment constater quelle armée a pénétré la première sur le territoire du voisin ? Quels canons ont commencé les premiers à tonner ? Le contact direct et permanent des troupes en temps de paix rend cette constatation très difficile, voire, quelquefois, impossible.

L'existence d'une zone démilitarisée diminue cette difficulté, car il est assez aisé de déterminer qui, le premier, y a pénétré. Voilà pourquoi le Traité d'Assistance encourage la création de pareilles zones par l'intermédiaire du Conseil. Celui-ci, pendant les négociations, devra « s'assurer au préalable que l'établissement de la zone démilitarisée demandée n'exige pas des sacrifices unilatéraux, du point de vue militaire, de la part des Hautes Parties Contractantes intéressées » (art. 9). Cette précaution s'explique par la crainte qu'une Puissance, plus forte, ne puisse imposer la création d'une zone démilitarisée à un voisin plus faible, de telle manière que celui-ci, paie, seul, les frais de l'opération.

Le Désarmement

Tandis que le projet Cécil prévoyait l'établissement d'un plan de réduction des armements, qui serait annexé au Traité et entrerait en vigueur avec lui, le Traité d'Assistance Mutuelle se contente d'une solution plus modeste. Les Parties Contractantes, tenant compte des limitations auxquelles elles ont consenti dans d'autres traités internationaux, feront connaître au Conseil les réductions ou limitations d'armement qu'elles estiment proportionnées aux sécurités, fournies par le Traité général ou par les accords défensifs complémentaires. Le Conseil élaborera un plan de réduction d'armements sur la base de ces informations et le soumettra à l'examen et à la décision des gouvernements. Ce plan, une fois adopté par les gouvernements, formera la base de la réduction, qui devra être

effectuée dans un délai de deux ans. Les Parties Contractantes n'auront plus le droit de dépasser les limites des armements fixées par le plan, sans le consentement du Conseil. Tout armement qui excédera cette limite, pourra être dénoncé au Conseil, comme une menace d'agression et entraînera l'application des sanctions. Le plan sera révisé tous les cinq ans. Une Partie qui refuse de se conformer au plan de la réduction perd le droit à l'assistance.

Les conflits, concernant l'interprétation du Traité, sont réservés, comme dans le projet Cecil, et plus tard, dans le Protocole de Genève, à la Cour Permanente de Justice Internationale.

On maintient la disposition du projet Cecil en vertu de laquelle les Etats non-Membres auront le droit d'adhérer au Traité. Pour l'accession des Membres de la Société ou des Etats mentionnés à l'annexe du Pacte (par exemple les Etats-Unis) une simple déclaration suffit ; pour les autres Etats il y faut le consentement des deux tiers des Puissances signataires.

Les situations particulières

Tenant compte de la situation particulière de certaines Puissances (les Etats désarmés en vertu des Traités de Paix ou les Puissances scandinaves, qui refusent d'endosser une obligation quelconque de garantie, mais sont prêtes à réduire leurs forces militaires) on stipule : « Tout Etat peut, avec l'assentiment du Conseil de la Société, envoyer une adhésion conditionnelle ou partielle aux stipulations dudit Traité, pourvu toutefois que cette adhésion ne soit acceptée que si l'Etat intéressé a réduit ou est prêt à réduire ses forces, conformément aux dispositions du présent Traité » (art. 17). Par exemple un Etat qui se considère à l'abri de tout danger d'invasion et qui n'attend rien de la garantie, mais en redoute les lourdes obligations, n'aurait qu'à donner son adhésion partielle. Ainsi il ne subirait que les articles relatifs à la réduction et resterait étranger aux dispositions du Traité, organisant l'assistance.

La Valeur du Traité

Au cours des travaux qui furent entrepris après les premières suggestions de lord Cecil et qui devaient aboutir au Traité d'Assis-

tance Mutuelle la question de la garantie mutuelle, considérée au début comme un simple moyen pour atteindre la réduction des armements, prend une ampleur nouvelle et finit par reléguer dans l'ombre la question du désarmement, bien qu'on affirme, à chaque occasion, que celle-ci reste le but principal des efforts. Dans le Traité d'Assistance on dit, du reste, expressément qu'on se propose de donner effet non seulement à l'art. 8 mais aussi aux articles 10 et 16 du Pacte.

Mais puisque le Traité limite la garantie mutuelle aux principes déjà contenus dans les articles 10 et 16, on pourrait se demander s'il n'était pas superflu. Il le serait, si ces articles avaient été plus explicites et plus précis et si l'interprétation des commentateurs n'en avait pas affaibli la véritable portée. Mais, hélas, aujourd'hui encore, on n'est pas fixé sur le sens exact de ces articles et aucun Membre de la Société ne saurait dire dans quel cas d'agression il peut absolument compter sur l'assistance des autres Membres. Voilà pourquoi les précisions apportées par le Traité et fixant des limites déterminées à la garantie promise en principe par les art. 10 et 16, loin d'être superflues étaient au contraire tout à fait précieuses.

A ce point de vue le Traité pourrait être considéré selon l'expression du délégué français à la Quatrième Assemblée, M. Lebrun, comme « le prolongement du Pacte », nous dirions plutôt comme un règlement d'administration publique par rapport aux articles 8, 10 et 16 du Pacte.

Le Traité d'Assistance, s'il avait été accepté par les gouvernements, aurait supprimé l'obstacle politique, auquel se heurte toute tentative de réduction des armements. L'équilibre dans la sécurité des Etats assuré, ceux-ci auraient pu consentir à une diminution de leurs forces militaires. Restaient à résoudre les problèmes techniques auxquels nous avons fait allusion plus haut ; on pourrait se demander, si les Etats, après la ratification du Traité d'Assistance, auraient pu parvenir à surmonter ces difficultés techniques et élaborer le plan concret de réduction, auquel était subordonnée la mise en action du Traité. Il ne nous appartient pas de donner une réponse à cette question dans notre étude.

La Réponse des Gouvernements

Conformément à la résolution de la Quatrième Assemblée le projet de Traité d'Assistance Mutuelle fut soumis à l'avis des Gouvernements.

La majorité des réponses fut défavorable. Parmi les Grandes Puissances les Etats-Unis, l'Allemagne, la Russie, la Grande-Bretagne, dont le représentant lord Cecil était cependant le principal promoteur du projet, se prononcèrent pour différents motifs contre le Traité. La France au contraire en approuva pleinement les principes. Les petits Etats suivirent l'un ou l'autre parti. Le résultat défavorable de l'enquête faite auprès des gouvernements rendit vaines ces deux années d'efforts et de travaux. Le projet tomba dans l'oubli et à la Cinquième Assemblée il fut remplacé par le Protocole de Genève.

CHAPITRE VI

Le Protocole de Genève

§ 1. — Le Projet Shotwell

Dans tout traité de garantie la question la plus épineuse qui se pose est de savoir d'après quel critérium on désignera l'agresseur et qui le désignera.

Les travaux qui ont précédé la rédaction du Traité d'Assistance Mutuelle ont prouvé qu'il est impossible d'adopter un critérium fixe, le même pour tous les cas. Pour se tirer de cette difficulté le Traité d'Assistance Mutuelle n'établit aucun critérium absolu et confia au Conseil la tâche difficile de désigner l'agresseur. Contre cette solution on objecta non sans raison que la tâche du Conseil est impossible à remplir. Déterminer dans les quatre jours qui suivent l'ouverture des hostilités quel est l'agresseur et quelle est la victime, dépasse au dire des adversaires du Traité, les forces humaines.

La culpabilité des belligérants ne peut être établie que par les historiens qui étudient la question plusieurs années après les événements, quand les passions se sont calmées et que les documents nécessaires sont produits au jour.

Telle n'est pas la situation du Conseil. Il doit prendre une décision sur le champ, sans avoir le temps d'approfondir la question, sous la pression des divers gouvernements, inondé souvent de documents faux présentés par les Puissances intéressées, énervé par le

fracas des armes. Dans ces circonstances un juge même parfaitement impartial verrait sa tâche singulièrement alourdie.

A plus forte raison les Membres du Conseil qui ne sont pas des dieux inaccessibles aux intérêts et aux passions. Ils sont les représentants de gouvernements qui ont plus ou moins partie liée avec l'un ou l'autre des belligérants et seront tentés presque inconsciemment de disculper leurs amis et d'accabler leurs adversaires. Il est alors à craindre que ce Conseil ne parvienne pas à un accord unanime et que, en conséquence, la garantie ne soit paralysée en germe.

Ces observations sont en général exactes ; mais empressons-nous d'ajouter qu'elles comportent des réserves. En principe le Traité d'Assistance Mutuelle considère comme une agression toute guerre illicite au sens du Pacte soit par son objet (art. 10), soit par son origine (art. 16). Or, les observations faites plus haut ne nous paraissent indéniables qu'en ce qui concerne l'agression au sens de l'art. 10. Rechercher au cours des hostilités si l'un des belligérants veut s'appropriier le territoire de son adversaire ou attenter à son indépendance est presque impossible, à moins que le coupable ne soit assez imprudent pour manifester clairement ses mauvaises intentions. En général, le but illicite de la guerre n'apparaîtra qu'au jour de l'armistice. Mais alors il sera trop tard pour songer à l'assistance.

Au contraire ces critiques tombent lorsqu'il s'agit d'une guerre illicite par son origine.

L'art. 16 donne dans ce cas des règles formelles et laisse de côté les intentions des belligérants. Il n'est pas difficile de constater si les conditions dans lesquelles la guerre a éclaté sont licites ou non. Voici un Etat qui déclare la guerre sans soumettre son litige à la procédure du Pacte ou bien il recourt aux armes pendant le moratoire trimestriel, ou encore il emploie ses forces contre un Etat qui lui s'est conformé au rapport du Conseil.

Dans tous ces cas le Conseil se trouvera devant des faits évidents ; il n'aura qu'à les enregistrer dans son rapport. L'unanimité se réalisera toujours à moins qu'un Membre ne fasse preuve d'une mauvaise foi absolue.

S'il est à peu près impossible de déterminer l'agresseur en prenant pour point de départ les intentions des Parties il est au contraire assez facile d'y parvenir si l'on adopte ce critérium exté-

rieur : la guerre a-t-elle oui ou non commencé après seulement que les dispositions du Pacte sur la solution pacifique des litiges ont été épuisées ?

On a beaucoup loué le Protocole de Genève d'avoir introduit cette règle. La sincérité oblige de confesser que cette conception qui a trouvé une application admirable dans le Protocole était déjà connue de l'art. 16 du Pacte et par conséquent du Traité d'Assistance qui en développa le sens.



On prévoyait à peine l'échec du Traité que déjà un nouveau projet était établi par un groupe d'Américains (1).

Les promoteurs de ce plan, parmi lesquels on mentionne seulement le Dr Shotwell, le Général Bliss et le juriste Daniel Hunter Miller agissaient de leur propre initiative.

Le projet américain fut soumis le 16 janvier 1924 aux Membres de la Société des Nations. Il a exercé par la suite une certaine influence sur la conception de la Cinquième Assemblée. Ce projet, bien loin d'être parfait, donna une solution curieuse et extravagante au problème de l'agression.

Il repose sur le principe, bien connu, que toute guerre, commise pour d'autres motifs que celui de la défense, constitue un crime international ; les Parties Contractantes s'engagent à ne pas le commettre.

Si l'une quelconque des Parties Contractantes (pas nécessairement un des belligérants) considère qu'une agression a été commise, il saisit la Cour Permanente de Justice qui déterminera par un arrêt quel est l'agresseur. La Puissance signataire, qui refuse de reconnaître la compétence de la Cour, sera tenue ipso facto pour l'agresseur, comme si elle l'avait été déclarée par un arrêt.

Après la publication de l'arrêt, les Parties Contractantes peuvent prêter leur aide économique ou même militaire à la victime, mais elles ne seront pas tenues de le faire ; l'assistance reste donc facultative.

Cette assistance générale facultative pourra être complétée par

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 169.

l'assistance particulière obligatoire, stipulée dans les accords complémentaires.

En échange de la garantie promise soit dans le *Traité Général* soit dans les accords particuliers, les Parties Contractantes s'occuperont de la réduction des armements. Cette tâche sera confiée à une Conférence consultative permanente, qui se réunira tous les trois ans pour proposer les mesures, propres à limiter ou à réduire les armements.

Le projet Shotwell est très critiquable. L'interdiction absolue des guerres n'y comporte pas comme contre-partie logique une procédure pour régler pacifiquement tous les litiges. Il faudra attendre le Protocole de Genève pour voir cette contre-partie réalisée.

L'idée de confier à la Cour Permanente le soin d'apprécier le casus foederis paraît extravagante. Le projet Shotwell laisse aux juges de la Cour la même liberté d'appréciation que le *Traité d'Assistance Mutuelle* au Conseil. Leur arrêt, désignant l'agresseur, ne sera fondé que sur leur sentiment d'équité et leur sagesse politique. Pour tout dire la Cour jugera arbitrairement. Sans doute, l'absence de décision, si redoutée par les adversaires du *Traité d'Assistance*, n'est plus à craindre, puisque la Cour rendra ses arrêts à la simple majorité.

Mais le défaut essentiel du projet Shotwell est de méconnaître le véritable rôle de la Cour. Celle-ci est l'organe judiciaire de la communauté internationale et comme telle ne doit s'occuper que des différends d'ordre juridique. Or, la question de l'agression est d'ordre politique, par excellence. On pourrait, il est vrai, pour défendre la conception Shotwell, tenir le raisonnement suivant : les Parties signataires se sont engagées à ne pas commettre le crime d'agression ; si une agression est commise, l'affaire aura un caractère juridique, puisqu'il s'agira de savoir qui a violé son engagement ou quel est en conséquence le droit lésé. Mais ce raisonnement ne tient pas compte de ce fait incontestable, que dans une pareille question les éléments juridiques, s'ils existent, perdent toute importance en face des grands problèmes politiques qui y dominent. L'autorité de la Cour en matière politique est trop mince pour qu'on ne coure pas le risque de voir ses arrêts méprisés par des gouvernements. Un échec de la Cour sur ce terrain pourrait saper son autorité même en matière de conflits juridiques.

§ 2. — Les Dispositions du Protocole

Dès la réunion de la Cinquième Assemblée on était fixé sur le sort du Traité d'Assistance Mutuelle. Mais l'échec du Traité ne signifiait nullement qu'on allait abandonner les travaux accomplis pendant trois ans, sur la réduction des armements.

Les discours de M. Mac Donald et de M. Herriot qui exprimaient une foi profonde dans l'organisation de Genève et qui engageaient vivement l'Assemblée à s'occuper de nouveau du problème abordé par les Assemblées précédentes suscitèrent un grand enthousiasme. L'on se remit au travail. Dès le principe une divergence se manifesta entre la délégation britannique et les représentants de la France. M. Mac Donald insistait pour qu'on donnât immédiatement une solution au problème de la réduction des armements auquel il liait l'arbitrage obligatoire. M. Herriot demandait qu'on s'occupât auparavant du problème de la sécurité.

Au bout de quelques jours la délégation française parvint à faire adopter son point de vue par les Anglais et on annonça à l'Assemblée que l'accord franco-britannique s'était fait sur la base des trois principes suivants :

- 1° Assistance Mutuelle en cas d'agression (sécurité).
- 2° Arbitrage obligatoire.
- 3° Réduction des armements.

Ces trois principes devaient servir de fondement au Traité qui serait élaboré par l'Assemblée. Cette tâche fut confiée par elle à la Première et à la Troisième Commission qui devait aboutir au Protocole de Genève après des travaux extrêmement rapides (1).

Le Protocole fut présenté à l'Assemblée avec les rapports de M. Politis, rapporteur de la Première Commission et de M. Benès, rapporteur de la Troisième (2).

Ces deux rapports constituent dans l'esprit de leurs auteurs, le commentaire officiel du Protocole. Celui-ci fut adopté par l'Assemblée le 2 octobre 1924.

(1) Voir le texte du Protocole dans les Actes de la Cinquième Assemblée. Séances plénières, p. 502.

(2) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances plénières, p. 483 et suivantes.

Interdiction des guerres

Le Protocole proclame l'interdiction absolue des guerres offensives : « Les Etats signataires conviennent qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre, ni entre eux, ni contre tout Etat, qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations ci-après définies, excepté dans les cas de résistance à des actes d'agression ou quand ils agissent en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations selon les dispositions du Pacte et du présent Protocole » (art. 2).

Cette disposition est complétée par le préambule où on reconnaît « la solidarité qui unit les Membres de la communauté internationale » et où on affirme que « la guerre d'agression constitue une infraction à cette solidarité et un crime international ».

On voit que les signataires renoncent au droit de faire la guerre, non seulement entre eux, mais aussi contre les autres Etats, qui acceptent les obligations du Protocole sur le règlement pacifique des différends. Il en résulte que cette interdiction ne s'étend pas aux guerres, faites contre les non-signataires, qui ont refusé de se conformer au Protocole. En ce qui concerne ces Etats, les signataires gardent une liberté illimitée à l'égard des non-Membres de la Société des Nations, et simplement le droit de déclarer une guerre licite à l'égard des Membres de la Société des Nations.

« La teneur de l'art. 2 montre finalement et en toute certitude que les guerres civiles et les guerres de répression contre les soulèvements coloniaux ne sont pas interdites. Les guerres de ce genre résultent de la politique intérieure des Puissances » (1).

Les représailles

L'art. 2 emploie le mot : « guerre » et ce terme doit être pris littéralement sans qu'on puisse l'étendre aux représailles militaires, telles que, par exemple, l'occupation pacifique ou le blocus. Les discussions de la Première Commission, où on aborda plusieurs fois cette question, prouvent que les représailles, d'après l'intention de la Cinquième Assemblée, ne devaient pas être interdites formel-

(1) Wehberg « Le Protocole de Genève », p. 33.

lement par le Protocole et que ce n'est pas par hasard, qu'on y emploie le mot « guerre ».

Dans les limites du Pacte, on ne sait pas avec une certitude absolue, si les représailles entre Membres de la Société sont interdites ou non. Le texte est muet sur ce point. Les opinions des auteurs sont contradictoires : les uns affirmant que les représailles militaires sont défendues, les autres soutenant le contraire.

En ce qui concerne le Protocole pas de doute : le texte est clair et le sens des délibérations de la Première Commission l'est encore plus.

Au cours des travaux de cette Commission M. Limburg (Pays-Bas), proposa de substituer dans l'art. 2 aux termes : « recourir à la guerre », « recourir à la force », ce qui reviendrait à interdire, dans le système du Protocole, non seulement la guerre c'est-à-dire la lutte armée entre deux Etats, mais aussi l'emploi unilatéral de la force par un Etat contre un autre Etat qui n'oppose pas de résistance violente, en d'autres termes interdire les représailles militaires (1). Cette proposition se heurta à l'opposition de la majorité des Membres de la Commission, qui exprimaient la crainte que le Protocole ainsi amendé pût rencontrer un accueil hostile auprès de certaines Puissances. Pour sauver le Protocole on sacrifia donc l'amendement hollandais. Il fut rejeté à la majorité de 19 voix contre 6 (2).

Au cours des sessions suivantes M. Guerrero (Salvador) revint sur la même question, et demanda d'insérer dans le Protocole la disposition suivante : « Est assimilé au recours à la guerre l'emploi de la force et la violence contre un Etat, Membre de la Société, sans y avoir été préalablement autorisé par le Conseil aux termes du présent Protocole » (3). Quoique les Membres de la Commission exprimassent, en général, leur sympathie pour le principe énoncé dans l'amendement de M. Guerrero, ils insistèrent sur les circonstances politiques défavorables, qui ne permettaient pas de l'accepter dès à présent. Sous l'influence de ses collègues, le délégué du Sal-

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 35.

(2) Idem, p. 37.

(3) Idem, p. 49.

vador retira son amendement, après avoir reçu la promesse que le rapport de la Commission imposerait au Conseil le devoir de prendre en considération tout acte de violence.

Enfin, au cours d'une autre séance, M. Urrutia (Columbia) regretta que le Protocole ne condannât pas comme un crime international avec les guerres d'agression les autres actes de violence à caractère agressif. A ces regrets, se rallièrent M. Buero (Uruguay) et M. Lœfgren (Suède) (1).

L'insistance avec laquelle les représentants des petits pays reviennent sur la question des représailles, n'exige pas d'explications particulières. Les violences unilatérales ne sont possibles que dans les rapports entre les Grandes Puissances et les petits pays. L'histoire du droit international, et tout récemment l'incident de Corfou nous apprennent combien d'abus furent commis par les Grandes Puissances en cette matière au préjudice des Etats faibles, qui n'osent pas répondre à un acte de violence par un autre acte de violence.

Dans le système du Protocole, les représailles ne sont donc pas interdites : l'Etat, contre lequel on exerce des représailles ne pourra pas demander l'assistance des autres signataires en assimilant les représailles à une agression. Il n'aura, qu'à s'adresser au Conseil et demander son intervention, conformément aux articles du Protocole, sur les menaces de guerre. En effet, les représailles militaires pourraient être envisagées comme des menaces de guerre.

M. Wehberg approuve la solution, adoptée par la Première Commission, en considérant que : « si l'on avait assimilé les représailles militaires à la guerre d'agression dans l'art. 2 du Protocole, on n'aurait pas seulement interdit expressément tout emploi de la force, mais on aurait prévu alors l'emploi automatique des sanctions contre l'Etat qui se serait servi de ces moyens de violence. Toute occupation militaire d'un territoire, même dans le cas où la partie adverse n'eût pas opposé de résistance, eût entraîné une guerre de sanctions entreprise par la Société des Nations. C'eût été compliquer singulièrement telle ou telle situation qui, sans provoquer l'état de guerre, eût été réglée avec une facilité relative par l'intermédiaire de la Société des Nations » (2). Certainement, la

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 63.

(2) Wehberg, *Op. cit.*, p. 41.

cause de la paix, qui coïncide dans ce cas, avec l'intérêt des Grandes Puissances, gagne à cette solution, mais la cause de la justice internationale et avec elle les petits pays, condamnés à subir les violences des forts y perdent considérablement. Et même la cause de la paix ne profite pas tant de cette solution, puisqu'il suffit qu'un petit pays réponde par une résistance armée aux représailles pour qu'on se trouve en face d'une guerre régulière, où l'auteur des représailles est le véritable agresseur. Ainsi en rejetant les amendements de MM. Limburg et Guerrero a-t-on créé cette situation, pleine d'une amère ironie, que l'Etat auquel on applique les représailles se trouve forcé de répondre à la violence par la violence pour pouvoir déclencher les sanctions collectives contre l'agresseur.

La guerre défensive

L'art. 2 excepte expressément de la prohibition générale des guerres, la guerre défensive ; le texte de cet article réserve aux signataires *le droit* de résister par la force aux actes d'agression ; le rapport de M. Politis, annexé au Protocole, va plus loin. Il proclame nettement *le devoir* de se défendre : « La prohibition n'atteint que la guerre d'agression. Il va de soi qu'elle ne s'étend pas à la guerre défensive. Le droit de légitime défense demeure respecté, comme il doit l'être. L'Etat attaqué, conserve entière la liberté de résister de toutes ses forces aux actes d'agression dont il serait victime. Sans attendre l'assistance à laquelle il a droit de la part de la communauté internationale, il peut et *doit* commencer par se défendre par ses propres moyens. Son intérêt se confond ici avec l'intérêt général. Il ne saurait y avoir à cet égard le moindre doute » (1).

Cette différence entre le Protocole et le rapport a attiré, au cours des débats de la Première Commission, l'attention de M. Limburg qui a proposé de remplacer dans le rapport les mots : « il peut et doit commencer par se défendre » par « il commencera par se défendre » (2). M. Limburg motiva son amendement par la crainte

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 121.

(2) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 71.

qu'en imposant aux Parties Contractantes le devoir de se défendre contre une agression on ne nuit à l'œuvre du désarmement. En effet pour accomplir ce devoir les Etats seraient obligés de conserver une certaine quantité de forces militaires. Cette intervention de M. Limburg provoqua une vive opposition : MM. Pusta (Esthonie), Rolin (Belgique), Erich (Finlande) et Andersen (Danemarck) se prononcèrent pour le maintien du texte existant, étant d'avis que chaque pays doit se d'abord défendre par ses propres moyens, s'il veut ensuite demander l'assistance des autres. Le devoir de défense ne peut pas entraver l'œuvre de la réduction d'armements puisqu'on ne demande à chaque Etat que de se défendre dans la mesure des forces disponibles. M. Limburg retira son amendement et le texte du rapport, tel qu'il fut proposé par M. Politis, fut maintenu (1).

M. Wehberg considère ce passage du rapport, comme une grave erreur, parce qu'il proclame un principe incompatible avec l'idée du Pacte de la Société des Nations. Sans nier le droit des peuples à la légitime défense, justifiée, notamment, par certaines imperfections de la protection offerte par la Société des Nations contre les agressions, il ne voit aucune raison pour transformer ce droit en devoir. Bien au contraire, il pense, que « l'Etat qui renonce à la guerre défensive rend, en bien des cas, un immense service à la cause du droit et de la paix », parce que, subissant l'invasion sans opposer une résistance armée, il laisse ouverte la voie vers l'intervention pacifique de la Société des Nations, qui pourrait, par persuasion, faire renoncer à l'Etat agresseur à l'emploi de la force (2).

Cette opinion contient une part de vérité, en ce qui concerne les actes d'agression qui n'ont pas le caractère d'une guerre mais de simples représailles. L'Etat dont le territoire est bloqué, ou bombardé, ou occupé, a incontestablement le *droit* de répondre à la force par la force. Mais il n'a pas le *devoir absolu* de le faire. Au contraire, il vaut mieux qu'il s'adresse à la Société des Nations pour lui demander d'intervenir et de mettre fin à la violence, que de transformer, par sa résistance, l'état de paix subsistant encore, du moins nominalelement, malgré les mesures coercitives, en état de guerre définitif.

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 72 et 73.

(2) Wehberg, Op. cit., p. 42 et suivantes.

Il ne semble pas que le rapport ait eu l'intention de proclamer le devoir de résistance armée en cas de représailles. Peut-être le texte est-il simplement incorrect. En tous cas le sens en paraît indubitable. Mais on ne peut certainement pas suivre M. Wehberg quand il passe des représailles à la guerre proprement dite. Notons en passant qu'il est en général assez facile de distinguer nettement les représailles d'une guerre proprement dite car l'Etat qui ne veut employer la force qu'à titre de simples représailles a soin de déclarer au préalable qu'il poursuit uniquement la satisfaction d'un point défini.

Quand l'agression revêt le caractère d'une guerre, quand, par exemple, l'agresseur la fait précéder d'une déclaration de guerre, on ne peut plus se limiter au droit de défense, mais en proclamer nettement le *devoir*. En effet, si la guerre agressive donne lieu à l'assistance internationale, l'Etat attaqué, avant de demander aux autres de remplir leur devoir, doit commencer par l'accomplir lui-même. L'assistance est une action collective entreprise pour repousser l'agresseur ; l'Etat attaqué est aussi signataire du Protocole et doit, par conséquent, participer à cette action ; il a donc le devoir de mettre en action tous les moyens disponibles pour défendre son sol. La défense n'est qu'un rouage dans le mécanisme général. Le rapport a raison, en disant que l'intérêt de l'Etat attaqué « se confond ici avec l'intérêt général » (1).

Il n'y a pas à craindre que la guerre défensive se transforme au cours des hostilités, en guerre agressive. Le Conseil veillera et, s'il a des doutes, il n'aura qu'à imposer un armistice aux belligérants.

La guerre de sanction

Le Protocole autorise encore une autre catégorie de guerres, celles qui sont entreprises conformément aux dispositions du Pacte ou du Protocole à titre de sanctions. Le rapport prévoit deux hypothèses : a) Un Etat participe à l'action collective militaire, décidée par la Société des Nations pour venir en aide à la victime d'une

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 121.

agression ; b) un Etat recourt à la guerre, avec l'autorisation du Conseil, ou de l'Assemblée, pour obtenir l'exécution d'une décision, rendue en sa faveur (1).

La Procédure du règlement pacifique des différends internationaux

L'interdiction des guerres trouve sa contre-partie dans l'organisation d'une procédure destinée à régler pacifiquement tous différends entre les signataires du Protocole. Cette contre-partie nécessaire, à moins de se contenter d'un système boiteux, manquait dans le projet Cecil ou Shotwell ; elle constitue le pivot du Protocole (2).

Le principe fondamental de cette procédure repose sur l'idée que tous les conflits entre signataires doivent recevoir une solution pacifique, obligatoire et même exécutoire. Aucun signataire du Protocole ne pourra plus désormais justifier son recours à la guerre par les fissures de la procédure d'arbitrage ; celles-ci ont été toutes bouchées.

La procédure du Protocole comporte les modalités suivantes :

1° Au sujet des différends, visés par l'al. 2 de l'art. 36 du statut de la Cour Permanente, à savoir : tout différend qui peut surgir sur l'interprétation d'un Traité ; tout point contesté de droit international ; la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait, une violation d'un engagement international ; la nature ou l'étendue des réparations dues pour la rupture d'un engagement international.

En toutes ces matières les Parties Contractantes s'engagent à reconnaître la compétence obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale en adhérant au protocole spécial, joint au statut de la Cour. Cette adhésion devra avoir lieu dans le mois qui suivra la mise en vigueur du Protocole de Genève, et pourra être accompagnée de réserves, compatibles avec le protocole spé-

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 121.

(2) Nous n'abordons ici la procédure imaginée par le Protocole de Genève qu'autant qu'il est nécessaire pour mieux saisir l'ensemble du système. Nous n'entrerons pas dans les détails car cette question sort du cadre de notre étude.

cial. Aux termes du rapport, l'adhésion peut être accompagnée d'une condition de réciprocité de la part de certains autres Etats ; elle peut en outre être permanente ou fixée pour un délai déterminé ; enfin elle peut éliminer de la compétence de la Cour une ou plusieurs catégories de litiges, énumérées au par. 2 art. 32 du statut, ou bien une fraction déterminée d'une de ces catégories. Ainsi, un Etat peut dans son adhésion, exclure la compétence de la Cour pour les différends qui concernent l'interprétation de tous les traités, ou seulement de certains traités, par exemple des traités de paix. Le rapport à propos de cette liberté laissée aux signataires constate avec une certaine mélancolie : « Le champ de réserves dont l'engagement visé à l'art. 36 al. 2 peut être accompagné, est donc extrêmement vaste. Cela peut faire naître la crainte qu'en usant du droit de faire des réserves, l'on réduise en fait à presque rien, l'engagement qu'on aura pris. Il est permis d'abord d'espérer que chaque Gouvernement voudra se borner aux réserves les plus indispensables. On doit ensuite reconnaître que, si limité que soit l'engagement, il vaudra toujours mieux que s'il n'est pas pris » (1).

2) Pour les litiges qui ne relèvent pas de la compétence de la Cour, notamment pour les litiges d'ordre politique on a organisé une procédure spéciale, qui, tout en prenant pour base le système du Pacte, s'en distingue cependant par de profondes modifications.

Ces différends seront soumis au Conseil à la requête d'une des Parties, conformément à l'art. 15 du Pacte. Le Conseil essaiera de faire accepter par les Parties un règlement à l'amiable. S'il échoue dans son rôle de médiateur, la nouvelle procédure d'arbitrage instituée par le Protocole, entrera alors en jeu.

3) Tandis que le Pacte oblige le Conseil à reprendre l'examen de l'affaire et à donner son rapport, le Protocole l'engage à recommander aux Parties de soumettre leur différend à un règlement arbitral ou judiciaire. Si elles s'y refusent, le Conseil, *à la demande de l'une des Parties*, procède à la constitution d'un *Comité d'Arbitrage*. Le Comité sera constitué, autant que possible, en accord avec les Parties. Si celles-ci ne peuvent pas s'entendre, le Conseil choisit

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 122.

lui-même les arbitres, en consultant les Parties, et fixe la procédure à suivre.

Le Comité d'Arbitres, sur la demande de toute Partie, sollicitera, par l'entremise du Conseil, sur les points de droit contestés, l'avis consultatif de la Cour Permanente. Cet avis ne sera pas obligatoire pour les Arbitres qui, pour des motifs sérieux, pourront passer outre.

4° Si aucune des Parties ne demande la constitution d'un Comité d'Arbitres, le Conseil reprend l'examen de l'affaire pour donner une décision. Celle-ci, sous la condition qu'elle soit unanime, s'impose aux Parties, qui s'engagent dès ce moment à s'y conformer.

5° Enfin, si le Conseil ne parvient pas à faire accepter une solution par l'unanimité de ses Membres, *il nommera d'office un Comité d'Arbitres*, qui règlera définitivement l'affaire.

En résumé, on peut dire que tous les conflits seront soumis à une procédure pacifique ; certains seront résolus par la Cour Permanente, d'autres par le Conseil, le Comité d'Arbitres ou enfin par un tribunal arbitral, choisi par les Parties. Le cercle ouvert par le Pacte était désormais bouclé.

Le Protocole laisse intacts les droits de l'Assemblée en matière de solution des différends. Si le litige, sur la demande d'une Partie ou sur la décision du Conseil, est porté devant l'Assemblée, celle-ci agit, comme le Conseil. Elle essaie, par sa médiation, de concilier les Parties ; si elle ne parvient pas à le faire, on constitue le Comité d'Arbitres du premier degré, naturellement sous la condition qu'une Partie en fasse la demande ; au cas contraire, l'Assemblée reprend l'affaire et sa décision lie les Parties tout autant que la décision unanime du Conseil pourvu qu'elle soit adoptée par tous les Etats, représentés au Conseil, et par la majorité des autres Membres de l'Assemblée. Faute d'une décision, acceptée à la majorité requise, on constitue un Comité d'Arbitres du second degré. Notons que l'organisation du Comité d'Arbitres du premier et du second degré relève de la compétence du Conseil. Cette fonction ne peut pas être exercée par l'Assemblée qui d'une part est trop nombreuse, et d'autre part siège trop rarement.

Les solutions fournies soit par la Cour ou par un Tribunal Arbitral (par exemple celui de la Haye), soit par le Comité d'Arbitres,

le Conseil ou l'Assemblée, sont *obligatoires* pour les Parties et doivent être exécutées. L'art. 13 du Pacte confiait déjà au Conseil le soin d'assurer l'exécution des sentences arbitrales ou judiciaires. Le Protocole organise l'exécution forcée, si cela est nécessaire, pour *toutes les solutions pacifiques*.

Si l'une des Parties refuse de se soumettre à la sentence, intervenue dans un différend avec un autre signataire, mais se contente de la résistance passive, le Conseil exercera une pression pacifique. Si cela ne suffit pas, il déclanche les sanctions collectives d'ordre économique et financier. On pensait qu'il serait superflu de recourir aux sanctions militaires contre un Etat qui n'a pas d'intentions belliqueuses. Seul le bénéficiaire de la sentence pourra être autorisé par le Conseil à user de la force (1).

Au cas où l'Etat récalcitrant ne se bornerait pas à une résistance passive, mais recourrait aux armes, par exemple pour s'opposer à l'action militaire de son adversaire, autorisé par le Conseil, il sera considéré comme agresseur et encourra comme tel toutes les sanctions militaires, prévues par le Protocole.

Les différends qui échappent à la procédure

Au principe fondamental que tous les différends entre les Parties signataires du Protocole doivent trouver une solution pacifique il y a quelques exceptions.

Ces exceptions sont les suivantes :

A. — « En aucun cas ne pourront être remises en question les solutions ayant déjà fait l'objet d'une recommandation unanime du Conseil, acceptée par l'une des Parties intéressées » (art. 4, al. 5).

B. — La procédure obligatoire du Protocole ne s'applique pas non plus « au règlement des différends qui pourraient s'élever à la suite des mesures de guerre prises par un ou plusieurs Etats signataires en accord avec le Conseil ou l'Assemblée » (art. 4, al. 7). Sans doute, un Etat, prenant part à l'action répressive contre un agresseur, agit comme un mandataire de la Société et ne saurait être en

(1) Rapport de M. Politis. Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 124.

but de la part de l'Etat récalcitrant à des procès, qui pourraient dégénérer en chicanes. Mais il aurait fallu, en privant l'Etat agresseur, du droit de saisir un organisme international de sa plainte, réserver expressément au Conseil le droit de surveiller la manière, dont les Membres peuvent employer la force contre l'agresseur. Les abus, notamment, la violation du droit de guerre, commis par les Etats, mandataires de la Société des Nations, seraient très regrettables et devraient être réprimés par le Conseil. Ni le Protocole, ni le rapport n'en disent rien (1).

C. — La troisième exception ne figure pas dans le Protocole, mais est mentionnée dans le rapport : « il est une troisième catégorie de différends auxquels également le nouveau système de procédure pacifique ne saurait s'appliquer. Ce sont ceux qui auraient pour objet la révision des traités et actes internationaux en vigueur, ou qui tendraient à mettre en cause l'intégrité territoriale présente des Etats signataires. La proposition a été faite d'inscrire ces exceptions dans le Protocole, mais les deux Commissions ont été unanimes à penser que, tant au point de vue juridique qu'au point de vue politique l'impossibilité d'appliquer à ces différends l'arbitrage obligatoire est à tel point manifeste qu'il était tout à fait surabondant d'en faire l'objet d'un texte exprès et qu'il suffirait de leur consacrer une mention dans le présent rapport » (2). Dans le droit des gens actuel, il n'y a qu'une seule disposition, qui concerne la révision des traités, ou la modification des frontières, c'est l'art. 19 du Pacte. Celui-ci donne à l'Assemblée le droit modeste d'inviter les Etats intéressés à examiner, s'il y a lieu de modifier l'état de choses existant. En dehors de ce droit inoffensif de l'Assemblée, aucun organe international ne peut s'occuper de pareilles questions ni imposer une solution quelconque. On peut le regretter. Il vaudrait sans doute mieux avoir une procédure internationale pour résoudre ces problèmes si graves et si délicats. Mais ni les regrets, ni les aspirations ne changent rien à ce fait qu'aujourd'hui le droit international abandonne ces questions au jugement particulier des Etats. Chaque Nation décidera librement et souverainement soit de s'entendre avec

(1) Erich « Le Protocole de Genève », p. 522 ; Wehberg, *Op. cit.*, p. 80.

(2) Rapport de M. Politis. Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Troisième Commission, p. 125.

une ou plusieurs autres Nations pour procéder à une révision des Traités ou à une modification des frontières, soit de s'en tenir à l'état de choses existant.

Comme ces questions sont du domaine propre des Nations les Gouvernements pourraient opposer le cas échéant, aux organismes internationaux saisis de telles affaires, l'exception d'incompétence prévue à l'art. 15 al. 8. C'est pourquoi il nous semble possible de confondre cette exception avec une autre qui est prévue expressément par le Protocole dans le passage suivant : « La disposition de l'al. 8 de l'art. 15 du Pacte demeure applicable devant le Conseil » (art. 5, al. 1).

La Compétence exclusive des Etats

La question de la compétence exclusive des Etats a suscité des débats extrêmement vifs au sein de la Première Commission en raison surtout de l'intervention japonaise.

On sait que lorsqu'une Partie soutient que le litige où elle est impliquée ne relève que de sa compétence exclusive le Conseil doit au préalable statuer sur cette exception d'incompétence. S'il l'estime fondée il est tenu de le déclarer dans un rapport adopté à l'unanimité. Du même coup il se dessaisira de toute l'affaire.

Le Pacte ne donne aucune précision sur la question de savoir si un rapport de ce genre produit les mêmes effets que les rapports ordinaires du Conseil, en particulier s'il comporte l'interdiction de faire la guerre à la Partie qui s'y conforme.

Certains juristes, notamment M. Wehberg (1) répondirent affirmativement et nous nous rangeons à leur opinion. D'autres au contraire, répondent négativement, par exemple, M. Gralinski (2).

Parmi les affaires qui relèvent de l'art. 15 al. 8, on cite d'ordinaire : la doctrine de Monroë, les questions d'émigration, les tarifs douaniers, et nous y ajoutons, la révision des Traités et la modification des frontières.

On comprend l'intérêt que présentait pour la délégation japonaise

(1) Wehberg, Op. cit., p. 87.

(2) Gralinski « Le règlement pacifique des différends internationaux », p. 240.

l'exception d'incompétence de l'art. 15 al. 8, si on se rappelle la gravité du problème de l'émigration au Japon.

Avant l'intervention de M. Adatci, le système du Protocole était le suivant : l'art. 5 rappelait que l'art. 15, al. 8 du Pacte, reste intact et peut être invoqué devant le Conseil. L'art. 6 (devenu ensuite art. 10) énumérait entre autres cette présomption d'agression : « l'Etat qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, une décision judiciaire ou arbitrale, reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat ». Ainsi le Protocole dans sa rédaction primitive tient pour agression toute guerre entreprise contre un Etat à la suite d'un litige, qui selon la décision d'un organe international relève de sa compétence exclusive. Ce système nous paraît être parfaitement conforme au Pacte et bien adapté à l'esprit du Protocole.

Le délégué japonais M. Adatci demanda qu'on ajoutât à la fin de l'art. 5 un nouvel alinéa. L'art 5 prit alors la forme suivante : « La disposition de l'al. 8 de l'art. 16 du Pacte demeure applicable devant le Conseil.

Si au cours d'une des procédures d'arbitrage prévues par l'art. 4 du présent Protocole, l'une des Parties prétend que le différend ou une partie du différend porte sur une question que le droit international laisse à sa compétence exclusive, les arbitres consulteront sur ce point la Cour Permanente de Justice Internationale par l'entremise du Conseil de la Société. L'avis de la Cour liera les arbitres qui se borneront, si cet avis est affirmatif, à le constater dans leur sentence.

Les dispositions ci-dessus laissent intact le devoir du Conseil de s'efforcer d'amener entre les Parties une conciliation de nature à assurer le maintien de la paix et la bonne entente entre les Nations. »

L'alinéa en italiques constitue le premier amendement japonais qui était admissible, puisqu'il ne changeait rien à l'économie du Protocole. Aux termes de cet amendement le Conseil pourrait faire un effort suprême, en application de l'art. 11 du Pacte, pour amener les Parties à une conciliation. Ces propositions de conciliation n'auraient nullement un caractère obligatoire, et la Partie, dont la compétence exclusive a été reconnue aurait le droit de les repousser. La guerre resterait, dans cette hypothèse, interdite. Si néanmoins

l'autre Partie passe outre à la décision du Conseil, elle sera présumée l'agresseur en vertu de l'art. 6 du Protocole, laissé intact par le premier amendement japonais. Alors, on peut se demander à quoi sert cette suprême médiation ? A notre avis, l'amendement japonais exprime une tendance nouvelle du droit international, qui cherche à chaque période de son évolution, à pénétrer de plus en plus dans la vie intime des peuples et à restreindre le domaine qui est réservé exclusivement à leur compétence exclusive.

L'idéal qu'il faut atteindre et qu'on atteindra un jour c'est de supprimer complètement le domaine réservé à la compétence des Etats et de reconnaître enfin que toute affaire même tenue actuellement pour domestique, du moment qu'elle affecte non seulement les intérêts d'un Etat mais aussi ceux des autres, intéresse la communauté internationale toute entière et doit être examinée par les organes de cette communauté.

A cette période du droit des gens l'art. 15, al. 8 n'existera plus. Mais cet état de choses dont il faut souhaiter le rapide avènement dans l'intérêt des relations pacifiques entre peuples n'est pas encore le nôtre. Le domaine réservé subsiste toujours et les questions qui s'y rapportent peuvent être librement résolues par chaque Etat sans qu'il ait à se soucier beaucoup des répercussions que ses décisions auront sur les intérêts des autres Etats.

Une Nation peut aujourd'hui fermer ses ports à l'émigration étrangère, s'envelopper de tarifs douaniers prohibitifs ou retenir sous sa domination des territoires qui se rattachent ethniquement ou économiquement à un pays voisin, sans que la Société des Nations puisse intervenir.

Cet état de choses crée une dangereuse tension entre les Etats.

Il est beau de dire qu'en vertu du Pacte ou du Protocole les guerres sont interdites sur de pareils sujets ; en fait un danger très sérieux subsiste, et il n'est pas impossible que l'Etat dont les prétentions ont été déboutées se voit acculé au désespoir et prenne les armes malgré toutes les défenses.

Restent, il est vrai, les sanctions collectives, mais elles sont d'un maniement difficile et l'on ne saurait prévoir toutes les conséquences d'une conflagration générale. Tout effort pour éloigner le danger de la guerre et amener les Parties à un arrangement amiable est très recommandable dans l'intérêt de la Paix.

L'amendement japonais rappelait formellement au Conseil, son devoir de prévenir la guerre par tous les moyens. Il ne changeait d'ailleurs rien au Pacte d'après lequel le Conseil semble avoir le droit de mettre à profit l'art. 11 après avoir rendu son rapport en application de l'art. 15, al. 8. Le Conseil ne peut pas imposer aux Parties une solution quelconque ; il les invite simplement à s'entendre soit directement soit par son entremise.

On dirait que l'amendement japonais ou plutôt l'art. 11 du Pacte joue par rapport aux questions réservées à la compétence exclusive des Etats le même rôle que l'art. 19 par rapport à certaines matières : révision des Traités et remaniement territoriaux. Pour l'un et l'autre cas les organismes internationaux sans pouvoir imposer ou même proposer une solution concrète peuvent simplement inviter les Parties à chercher à l'amiable une solution pacifique.

L'amendement japonais rencontra une vive opposition auprès de certaines délégations : Grande Bretagne, Pays-Bas, Brésil.

Sir Cécil Hurst (Empire Britannique) essaya de donner une vague satisfaction au Japon et proposa d'insérer à la fin du Protocole l'article suivant : « Les Hautes Parties Contractantes déclarent que pour autant qu'il n'en est pas stipulé autrement, le présent Protocole ne touchera en rien aux droits et obligations des Membres de la Société des Nations tels qu'ils sont déterminés par le Pacte et notamment en ce qui concerne le devoir du Conseil de s'efforcer d'amener par conciliation le règlement des différends en vue d'assurer le maintien de la paix et de la bonne entente entre les Nations ». Evidemment, cette disposition, ne mentionnant pas expressément qu'elle se rapporte au cas de l'art. 15 al. 8 laissait place aux interprétations contradictoires et ne calmait pas les appréhensions japonaises. M. Adatci refusa d'accepter l'amendement britannique et proposa, au cas où son premier amendement serait repoussé, de supprimer dans l'art. 6 le paragraphe qui crée une présomption d'agression contre le belligérant qui passe outre à la décision du Conseil et refuse de reconnaître la compétence exclusive de l'autre Partie. Cette suggestion nouvelle était pleine de dangers et différait profondément de la première. La question fut ajournée à une autre séance.

Quand on y revint, le délégué japonais demanda qu'on acceptât non son premier, mais son second amendement. On peut dire, que

M. Adatci était devenu, après quelques jours de réflexion, encore plus intransigeant. Une fois de plus les Membres de la Commission ne purent pas s'entendre, et on renvoya la discussion à une sous-commission spéciale, étant donné la gravité du conflit, car les Japonais menaçaient de ne pas accepter l'ensemble du Protocole, s'ils n'obtenaient pas satisfaction sur ce point. On ne sait pas quels furent les débats de cette sous-commission, parce que les Actes de la Cinquième Assemblée n'en disent rien, mais leur résultat fut tout à fait conformes aux exigences du Japon et très préjudiciable aux principes fondamentaux du Protocole.

La sous-commission accepta, après une légère modification, les deux amendements japonais, quoique M. Adacti au début de la discussion qui eut lieu au sein de la Première Commission eût affirmé qu'il se contenterait du premier et quoique le second fit brèche dans le système pacifique du Protocole. Voici les modifications proposées par la sous-commission, et admises dans le texte définitif du Protocole :

On ajouta à la fin de l'art. 5 un nouveau paragraphe correspondant à peu près exactement au premier amendement japonais : « Si la question est reconnue par la Cour Permanente ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision internationale n'empêchera pas que la situation soit examinée par le Conseil ou par l'Assemblée, conformément à l'art. 11 du Pacte » Sur ce point, aucune objection.

Mais on alla plus loin, et on transforma le paragraphe 1 art. 6 (ensuite art. 10), pour y ajouter un nouvel alinéa :

« Ou qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat ; *toutefois dans ce dernier cas, l'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil et à l'Assemblée, conformément à l'art. 11 du Pacte.* » Le texte en italiques a été ajouté sur la proposition de la Sous-Commission et a introduit une profonde modification dans le système antérieur. La présomption d'agression pesant sur l'Etat qui recourt aux armes malgré le rapport unanime du Conseil, et refuse de reconnaître la compétence exclusive de son adversaire subsiste. Mais il suffit que

cet Etat s'adresse au Conseil en vertu de l'art. 11 et que le Conseil échoue dans ses tentatives de conciliation pour que la présomption disparaisse. Si la guerre éclate alors, le Conseil devra désigner l'agresseur à l'unanimité et il pourra aussi bien désigner comme tel l'une ou l'autre des Parties car il ne sera plus lié par aucune présomption. Mais s'il désigne l'Etat dont la compétence exclusive a été reconnue avant le début des hostilités nous tombons dans une solution illogique et injuste au suprême degré. En effet cet Etat défend uniquement sa compétence exclusive déterminée par le droit international et reconnu par le Conseil. En modifiant le texte antérieur, sous la pression des Japonais, on a créé une situation absurde : d'une part on proclame solennellement qu'il y a certaines affaires qui ne relèvent pas de la compétence exclusive des Etats et dans lesquelles on ne saurait introduire la procédure du Protocole ; d'autre part on ajoute implicitement que dans ces affaires une solution violente n'est possible qu'à condition de remplir la formalité de l'art. 11 (1).

Après avoir attaqué une Puissance dont la compétence exclusive a été reconnue par le Conseil on peut espérer non seulement de ne pas être tenu pour l'agresseur mais de faire attribuer cette qualité à son adversaire et l'exposer aux sanctions.

C'est d'une injustice révoltante.

Ainsi la même Société Internationale reconnaît d'abord qu'un Etat, en certaines matières peut résoudre un litige à son gré sans tolérer l'intervention d'un organisme international, puis quand l'Etat en question se sera conformé à cette règle et aura subi en conséquence l'agression d'un voisin elle interviendrait pour le proclamer agresseur et aider son adversaire à lui imposer une solution violente.

Quoique les modifications proposées par la sous-commission aient été acceptées avec « joie » par la Commission il nous semble que cette joie n'était pas justifiée car les dispositions nouvelles sur la compétence exclusive des Etats étaient rien moins que justes et faisaient une brèche considérable à l'interdiction des guerres en encourageant indirectement les Nations à tenter la chance d'une attaque à main armée.

(1) Erich, *Op. cit.*, p 535.

Remarquons à ce propos, que si l'une des Parties prétend, devant le Comité d'Arbitres, que l'affaire en litige rentre dans son domaine réservé, les Arbitres devront consulter la Cour. L'avis de celle-ci, sera, contrairement aux autres cas, obligatoire pour les arbitres qui se borneront à le constater dans leur sentence, et se dessaisiront immédiatement de l'affaire.

Le rapport de M. Politis, remarque, qu'au cas où l'affaire soumise à la procédure pacifique, rentre dans une des catégories qui échappent à la compétence des organes internationaux en vertu du Protocole, ceux-ci doivent se reconnaître incompétents *ex officio* (1). Cela ne nous paraît pas exact : selon les règles, suivies jusqu'ici dans le droit des gens, l'organe international ne peut pas repousser l'affaire *in limine* sans que l'exception d'incompétence ait été soulevée par l'une des Parties. Toute affaire, en effet, quelle qu'elle soit peut être soumise à la procédure internationale en vertu du commun accord des Parties. Aussi, dans les cas de l'art. 4, al. 5 et 7 du Protocole ou l'art. 15, paragraphe 8 du Pacte ; si aucune des Parties ne se prévaut de l'exception, les organes internationaux n'auront qu'à passer à l'examen de l'affaire. Ce principe est reconnu expressément par l'art. 15, paragraphe 8 du Pacte (2).

La définition de l'agresseur

Dans tout traité d'assistance (et le Protocole de Genève en est un) le problème le plus délicat à résoudre c'est de déterminer l'agresseur. C'est ce que montrent bien les critiques adressées au Traité d'Assistance Mutuelle, lequel avait confié cette tâche difficile au Conseil.

Le Protocole donne une solution meilleure, grâce au système d'arbitrage obligatoire, auquel il a lié la définition de l'agression.

L'art. 10 du Protocole proclame ce principe général : « Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole ». Cette rédaction est incorrecte puisqu'elle dit « tout Etat » au lieu de « tout signataire ». Or, seul ce dernier pourrait violer les engagements du Protocole.

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 123.

(2) Erich, *Op. cit.*, p. 533.

Outre les signataires, il y aura des Etats-Membres, qui auront refusé d'adopter le système du Protocole, et des Etats, également étrangers au Pacte et au Protocole. Les premiers ne pourront être tenus pour agresseurs que s'ils violent le Pacte, le Protocole restant à leur égard *res inter alios acta*. S'ils refusent d'adopter la procédure du Protocole et recourent à la guerre dans les cas, où ils sont autorisés à le faire par le Pacte, aucune sanction ne saurait leur être appliquée.

Quand il s'agit d'un Etat, étranger au Pacte et au Protocole, les signataires du Protocole ne sont liés à son égard par aucune convention et gardent intact le droit de se promettre une mutuelle assistance au cas, où l'un d'eux serait attaqué. Cependant l'Etat étranger sera invité à se soumettre à la procédure du Protocole ; s'il décline cette invitation et recourt aux armes, il sera réputé agresseur.

« A première vue, la différence de traitement ainsi établie entre les non-signataires étrangers à la Société et les non-signataires Membres de la Société pourrait produire quelque étonnement, car il semble que les Etats signataires mettent à la charge des premiers plus d'obligations qu'à celle des seconds. Mais ce n'est qu'une simple apparence. En réalité les Etats signataires ne mettent d'obligations ni à la charge des uns, ni à la charge des autres. Il ne peut d'ailleurs en être autrement puisque le présent Protocole est *res inter alios acta* pour tous les Etats non signataires, qu'ils soient ou non Membres de la Société des Nations. Les Etats signataires s'engagent seulement entre eux, et entre eux ils conviennent de quelle manière ils se comporteront respectivement si l'un d'eux se trouve en conflit avec un tiers Etat. Mais tandis, que pour les conflits éventuels avec un Etat non signataire et étranger à la Société des Nations, ils ont toute liberté de régler leurs rapports comme ils l'entendent, au contraire, pour les conflits qu'ils pourront avoir avec des Etats non-signataires, mais Membres comme eux de la Société des Nations, la liberté de leur convention n'est pas entière puisqu'ils ont avec eux des liens de droit résultant du Pacte » (1). Cette admirable explication vaut aussi bien pour le Protocole que

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 129. (Rapport de M. Politis).

pour l'art. 17 du Pacte, que l'on critique violemment comme constituant une infraction à la règle fondamentale du droit des gens : *res inter alios acta*.

Les présomptions

L'art 10 du Protocole construit un système ingénieux pour désigner rapidement et clairement l'agresseur : en premier lieu il crée quelques présomptions d'agression, valables jusqu'à ce qu'une preuve contraire soit apportée par une décision unanime du Conseil. Seulement quand les présomptions ne sont pas applicables, le Conseil se prononce lui-même ; s'il ne peut pas adopter une décision à l'unanimité, il imposera un armistice à la majorité des 2/3.

Voici, d'abord, quatre présomptions :

« Dans le cas d'hostilités engagées, est présumé agresseur, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité :

1° Tout Etat qui aura refusé de soumettre le différend à la procédure pour règlement pacifique prévue aux articles 13 et 15 du Pacte, complétés par le Présent Protocole — ou qui aura refusé de conformer, soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du Conseil — ou qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale, reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat ; toutefois, dans ce dernier cas, l'Etat ne sera présumé agresseur, que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée, conformément à l'art. 11 du Pacte ;

2° Tout Etat qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le Conseil pendant la période de procédure, visées à l'art. 7 du Présent Protocole ».

Dans le cas où l'une des quatre présomptions sera réalisée, le Conseil constatera le fait, ce qui ne peut donner lieu à aucune difficulté, et demandera aux signataires d'appliquer les sanctions contre l'agresseur. Le Conseil n'aura pas à prendre *une décision*, comme c'était le cas dans le Traité d'Assistance, mais constatera seulement un fait évident ; c'est une fonction presque automatique.

Ces présomptions peuvent être écartées en vertu d'une décision

unanime du Conseil. En effet, il peut se présenter certaines situations où l'Etat présumé agresseur par la lettre du Protocole, ne saurait être tenu pour tel en toute justice et en toute équité. Par exemple un Etat, qui refuse d'exécuter une sentence arbitrale, se voit déclarer la guerre par son adversaire ; il sera réputé agresseur en vertu d'une des présomptions de l'art. 10, à moins que l'autre Etat n'ait recouru aux armes sans y être dûment autorisé par le Conseil. Dans ce dernier cas, le Conseil par une décision prise à l'unanimité pourra abolir la présomption d'agression qui pèse sur l'Etat attaqué (1). La règle de l'unanimité ne paralysera pas ici le jeu des sanctions, car si l'unanimité n'est pas obtenue au Conseil, la présomption reste en vigueur.

Hors les cas, prévus dans les quatre présomptions, l'agresseur sera désigné par la décision du Conseil. Si le Conseil ne parvient pas à faire accepter sa décision par tous ses Membres, il imposera aux belligérants un armistice, dont il fixera les conditions, *à la majorité des deux tiers*. Dès cet instant une nouvelle présomption apparaît : tout belligérant qui aura refusé l'armistice ou en aura violé les conditions, sera réputé agresseur.

Sans doute il aurait mieux valu supprimer la règle de l'unanimité et permettre au Conseil de désigner l'agresseur à la simple majorité des voix au cas où les présomptions ne jouent pas. Contre cette solution on dressa pendant les travaux de la Première Commission un argument assez faible : que dans les cas où l'un des Membres du Conseil émet des doutes sur la culpabilité d'un Etat, ce Membre ne pourra guère, au point de vue psychologique, participer aux sanctions. Voilà un argument qui s'inspire du dogme suranné de la souveraineté. Que dire, alors, des Etats, qui ne sont pas Membres du Conseil, et quoi doivent se conformer à ces décisions ; est-ce qu'ils n'auraient pas le droit d'avoir les mêmes doutes psychologiques que des Membres du Conseil, pour la seule raison qu'ils ne sont pas des Grandes Puissances ?

En tout cas, les auteurs du Protocole ont maintenu la règle de l'unanimité et ont organisé un système complexe d'armistice pour remédier aux inconvénients de cette règle. Pour prescrire l'armistice il suffit de la majorité des 2/3 ; néanmoins cette solution

(1) Erich, Op. cit., p. 525.

nous paraît très critiquable ; que se passera-t-il si cette majorité n'est pas obtenue ? Que faire si l'armistice est violé et si les hostilités recommencent ; serait-il alors très facile de savoir qui a violé, le premier, l'armistice ? Il faudrait, peut-être, en cas de doute recommander encore une fois, un armistice et ainsi de suite jusqu'à l'absurde ?

En second lieu, en donnant l'ordre de cesser les hostilités, on n'en finit pas avec la principale difficulté — il faudra bien décider, tôt ou tard, lequel des belligérants est coupable de l'agression. Qu'arrivera-t-il si le Conseil ne peut pas se mettre d'accord sur cette question ; l'armistice sera-t-il perpétuel en raison de ce désaccord ?

En principe, le casus foederis se présentera exclusivement en cas de guerre. On a vu que les représailles ne constituent pas une agression, proprement dite. Mais, cette règle fondamentale que l'état de guerre est la première condition de l'application des sanctions souffre une exception : « Est assimilée au recours à la guerre la violation du statut d'une zone démilitarisée » (art. 10). Cette assimilation complète nous paraît excessive. L'application des mesures coercitives, d'ordre militaire, à un Etat, qui a commis une contravention contre le statut d'une zone démilitarisée, sans tenir compte de l'importance de cette contravention, ne se justifie point. Par exemple : un Etat construit une ligne stratégique de chemin de fer ou une forteresse dans la zone ; est-ce un motif suffisant pour lui déclarer une guerre collective ; ne vaudrait-il pas mieux employer d'autres moyens de pression, moins terribles ? L'assimilation complète ne serait justifiée qu'au cas où la violation de la zone démilitarisée pourrait être considérée à cause de son importance comme un acte d'agression directe. Par exemple l'agresseur rassemble les troupes dans la zone démilitarisée.

Cette discrimination entre les diverses catégories de contraventions qui peuvent porter atteinte au statut d'une zone démilitarisée a été faite avec beaucoup d'habileté par le Pacte Rhénan.

Les sanctions

Quand l'agresseur aura été désigné soit automatiquement par une présomption, soit par une décision unanime du Conseil, soit enfin par la violation de l'armistice, le « Conseil enjoindra aux

Etats signataires d'appliquer sans retard contre l'agresseur les sanctions visées à l'article 11 du présent Protocole, et tout Etat signataire, ainsi requis, sera dès lors fondé à exercer les droits d'un belligérant. » (art. 10, in fine). Le Conseil sera autorisé, après avoir constaté que le casus foederis, s'est réalisé, à envoyer aux signataires du Protocole l'ordre d'appliquer « sans retard » les sanctions répressives contre l'agresseur.

S'il appartient au Conseil de désigner l'agresseur, et de déterminer à quel moment on lui appliquera les sanctions prévues, la manière dont les sanctions seront appliquées est de la compétence propre des Etats signataires. Ceux-ci ont le devoir absolu de recourir aux sanctions du moment que le Conseil leur en donne l'ordre, mais les modalités de ce devoir sont déterminées dans chaque cas par chaque Etat signataire.

Le Protocole donne cependant quelques précisions :

1) les sanctions prescrites doivent être appliquées *immédiatement* après la notification de la décision du Conseil ; 2) « chacun des Etats signataires est tenu de collaborer *loyalement et effectivement* » et 3) « dans la mesure que lui permettent sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements » (1). Le Protocole laisse à la discrétion et à la bonne foi des signataires l'exécution consciencieuse de leurs obligations.

Les sanctions seront de la même nature que celles de l'art. 16 du Pacte, à savoir : économiques, financières et militaires. A la différence de l'art. 16, d'après lequel, selon l'interprétation courante les sanctions économiques et financières sont seules obligatoires, tandis que les sanctions militaires restent facultatives, le Protocole oblige les Etats à appliquer aussi bien les sanctions militaires, que financières et économiques, toutes simultanément et immédiatement. En particulier le devoir de prêter une assistance militaire à la victime d'une agression, si vague dans l'art. 16 du Pacte, est marqué très nettement dans le Protocole : « les Etats signataires prennent l'engagement individuel et collectif, de venir à l'aide de l'Etat attaqué ou menacé » (art. 11, al. 3).

La mesure dans laquelle les Etats signataires seront obligés de se prêter l'aide militaire et économique, sera déterminée par chacun

(1) Art. 11.

d'eux, en tenant compte de « sa situation géographique et des conditions spéciales de ses armements ». Par exemple, si l'agression a lieu en Europe et si elle ne prend pas, une grande envergure, les Etats sud-américains ne seront pas tenus d'envoyer leurs troupes au secours de la victime ; un Etat faible, voisin de l'agresseur, sera libéré de toute action militaire ou économique, si sa seule participation au conflit doit entraîner pour lui soit des représailles sévères, soit même l'invasion de son territoire par l'agresseur. Un Etat désarmé ou à forces militaires très faibles ne sera tenu de participer qu'aux sanctions économiques ; de même un Etat neutre à titre permanent, par exemple, la Suisse, ne pourrait prendre part à une action militaire en raison de ses engagements internationaux.

On peut résumer la situation des Etats signataires par cette expression du rapport de M. Benès : « chaque Etat est juge de la manière dont il exécutera ses obligations, mais non de savoir si ces obligations existent, c'est-à-dire chaque Etat reste juge de ce qu'il fera, mais il ne reste plus juge de ce qu'il doit faire » (1).

Si un Etat signataire refuse d'exécuter ses obligations et ne veut pas participer à l'action commune, il viole son engagement international, mais cette faute n'entraîne aucune sanction, comme le constate le rapport de M. Benès. La bonne foi des signataires est la seule garantie de leur devoir.

A partir du moment où le Conseil a notifié aux signataires le rapport, dans lequel il constate le casus foederis, désigne l'agresseur, et leur enjoint d'appliquer sans retard les sanctions, son rôle devient purement consultatif. Il donnera, le cas échéant, ses conseils aux signataires sur la meilleure manière d'appliquer les sanctions. Mais la direction de l'action commune appartient aux Etats signataires, qui collaboreront, probablement, au moyen de conférences diplomatiques ou par le contact de leurs Etats-Majors.

On peut prévoir le cas où les deux belligérants seront déclarés simultanément agresseurs. On aurait pu leur appliquer les sanctions militaires, économiques et financières, comme à un seul agresseur ; il ne s'agirait plus alors de fournir une assistance à la victime, les deux belligérants étant des agresseurs, mais de faire une véritable

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 131.

guerre de police internationale. Pourtant, cette solution, digne d'une future Société des Nations, n'est pas réalisable dans l'état actuel du droit et de l'organisation internationaux. On aurait pu aussi se résigner à laisser les deux agresseurs se battre seuls sans faire intervenir les sanctions du Protocole, ni pour, ni contre. Les auteurs du Protocole ont choisi la solution moyenne : on appliquera aux deux belligérants les sanctions économiques et financières, sans mettre en action les sanctions d'ordre militaire.

Les Etats règlent, de la manière qu'ils le jugent la plus appropriée, l'action commune contre l'agresseur, en tenant compte cependant, des avis du Conseil.

Mais, de même qu'ils n'ont pas le droit de déclancher l'application des sanctions, pareillement, ils ne peuvent pas déclarer quand il faut cesser l'action répressive. Ce droit est réservé au Conseil qui « a seul qualité pour déclarer qu'il y a lieu de faire cesser l'application des sanctions et de rétablir les conditions normales » (art. 14). Grâce à cette disposition il n'y a pas à craindre que les Etats signataires prolongent démesurément la guerre et le blocus économique pour leurs intérêts particuliers.

La guerre finie, on laissera « la totalité des frais de toute opération d'ordre militaire, naval ou aérien, entreprise pour la répression d'une agression, conformément aux termes de ce Protocole, ainsi que la réparation de tous dommages matériels occasionnés par les opérations de part et d'autre » à la charge de l'Etat agresseur « jusqu'à l'extrême limite de sa capacité » (art. 15). Comme l'explique M. Benès dans son rapport, l'agresseur, s'il le faut, supportera les autres conséquences de son agression, à titre de châtiment (1). Il y a pourtant une limite à la peine éventuelle : « Toutefois, vu l'art. 10, du Pacte, ne pourra, comme suite à l'application des sanctions visées au présent Protocole, être porté atteinte en aucun cas à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'Etat agresseur » (art. 15, al. 2). Rien de plus juste : l'action agressive, entreprise pour punir l'auteur d'une agression, ne peut pas aboutir à un autre crime international, la conquête. Le rapport de M. Benès dissipe les doutes possibles sur le point de savoir que

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission, p. 133.

ce qu'il faut comprendre par le territoire ; « le mot territoire doit être entendu comme s'appliquant à tous les territoires d'un Etat sans distinction entre la mère patrie et les colonies » (1).

Les accords particuliers

Le Protocole de Genève maintient les accords régionaux, auxquels le Traité d'Assistance Mutuelle faisait une si large place. On prend, cependant, certaines précautions afin que ces accords ne deviennent pas une menace pour les relations amicales entre peuples et pour la paix du monde. Tout d'abord ils devront être enregistrés et publiés par le Secrétariat de la Société des Nations. Il nous semble que l'obligation d'enregistrement et de publication ne concerne que les clauses politiques des accords, mais non les clauses militaires qui doivent rester secrètes, en raison même de leur nature. Puis les accords régionaux « restent ouverts à tout Etat, Membre de la Société, qui voudrait y accéder » (art. 13, al. 3). Ainsi, même l'Etat, dont l'agression redoutée a été le prétexte ou la raison de l'accord, pourra y adhérer ; ceci paraît assez bizarre, car l'adhésion de l'agresseur éventuel rend inopérant tout l'accord.

On a vu que le Traité d'Assistance Mutuelle n'a pas éliminé toute contradiction entre l'assistance générale et l'assistance particulière. Le Protocole de Genève, au contraire, coordonne les accords régionaux avec les dispositions générales. Les signataires d'accords particuliers ne pourront prêter leur assistance militaire à la victime d'une agression qu'après en avoir reçu l'injonction, adressée par le Conseil à tous les signataires du Protocole. Grâce à cette disposition, on n'a plus à craindre qu'un Etat ne soit tout d'abord secouru par les co-signataires d'un accord régional, pour être ensuite déclaré agresseur par le Conseil, comme cela eut été possible avec le Traité d'Assistance Mutuelle.

Les menaces d'agression

Le Pacte de la Société des Nations n'a malheureusement pas fixé l'attitude que doivent observer les Etats, dont le conflit est soumis

(1) Actes de la Cinquième Assemblée. Séances de la Première Commission.
p. 133.

à une procédure pacifique ; en particulier il ne dit pas s'ils peuvent ou non commencer des préparatifs de guerre, lesquels, dans certaines situations semblent être parfaitement légitimes. Dans le silence du texte on n'admet aucune restriction aux droits des Etats ; ceux-ci peuvent, donc, prendre toutes les mesures préparatoires qu'ils voudront.

Le Protocole s'occupe, expressément, de cette question et lui donne une solution parfaite. Non seulement au cours de la procédure de règlement pacifique, mais aussi avant que le différend ait été soumis à cette procédure, les Etats signataires s'engagent à ne procéder à aucune augmentation des armements ou des effectifs, qui pourrait modifier la situation fixée par la Conférence sur la réduction des armements, ni à aucune mesure de mobilisation militaire, navale, aérienne, industrielle ou économique, ni en général à aucun acte de nature à aggraver ou à étendre le différend (1). En effet, à quoi servent ces préparatifs de guerre, si le Protocole assure aux signataires la solution définitive du conflit et écarte toute hypothèse de guerre ? (2). M. Paul Boncour pense, très judicieusement, que l'art. 7 défend de prendre des mesures ayant pour objet *l'augmentation* des armements du temps de paix soit en matériel, soit en effectifs. Ainsi, seraient interdit : l'appel de réservistes, les fabrications de guerre, la construction de nouveaux bâtiments de guerre. « Au contraire, les mouvements de forces militaires, navales ou aériennes, ayant un caractère purement défensif, doivent rester licites, s'ils ne portent que sur des forces existant en permanence en temps de paix, et s'ils n'entraînent aucun accroissement de ces forces » (3). Par exemple, on pourrait réunir les régiments du temps de paix, dans les provinces limitrophes, ou rassembler les bâtiments de guerre pour ne pas les exposer au risque d'être attaqués isolément. Si, néanmoins, une des Parties au différend viole l'engagement, auquel elle a souscrit dans l'art. 7 al. 1, l'Etat menacé par ces préparatifs militaires adressera une plainte au Conseil. Celui-ci organisera une enquête, et, s'il constate à la suite de ses investigations qu'une infraction a été commise à l'interdic-

(1) Art. 7.

(2) Wehberg, Op. cit., p. 104.

(3) Rapport relatif à la ratification du Protocole de Genève, p. 11.

tion de préparer la guerre, il sommerá l'Etat coupable de cesser ses préparatifs. En cas de refus, le Conseil déclarera le délinquant coupable « d'une violation du Pacte ou du présent Protocole » (art. 7 al. 4), et décidera « les mesures à prendre en vue de faire cesser au plus tôt une situation de nature à menacer la paix du monde » (art. 7 al. 4).

Pour toutes les décisions du Conseil concernant les cas, visés à l'art. 7, une majorité des 2/3 sera suffisante.

Si la guerre éclate entre plusieurs Etats, et si l'un d'eux est coupable d'avoir entrepris des préparatifs militaires malgré les injonctions du Conseil, avant de soumettre le conflit à l'arbitrage ou pendant la procédure en cours, il sera présumé agresseur en vertu de l'art. 10, al. 4, qui prévoit expressément cette hypothèse. A moins que le Conseil ne le décharge de cette présomption de culpabilité par une décision unanime, cet Etat encourt immédiatement les sanctions du Protocole.

Tandis que l'art. 7 parle de menaces d'agression qui peuvent provenir de divergences d'opinion entre les Etats, l'art. 8 engage les signataires à s'abstenir de toute action qui pourrait constituer une menace d'agression sans qu'il y ait un conflit particulier. Dans le cas où un Etat, signataire du Protocole, estime qu'il est menacé par les actes d'un autre Etat, il en avise le Conseil, qui agit de la même manière qu'à l'égard de menaces qualifiées de guerre, provoquées par un différend.

Les Zones démilitarisées

Le Traité d'Assistance Mutuelle, attachant une extrême importance aux zones délimitarisées le long des frontières, consacrait quelques dispositions à cette question. Le Protocole suit cet exemple et recommande pour prévenir toute agression la création de pareilles zones entre les Etats qui y consentent.

« Les zones démilitarisées déjà existantes en vertu de certains Traités ou conventions, ou qui seraient établies à l'avenir entre Etats également consentants, pourront faire l'objet d'un contrôle temporaire ou permanent organisé par le Conseil à la demande et aux frais d'un ou de plusieurs Etats limitrophes » (art. 9 al. 2). L'existence d'une zone démilitarisée, exige un sérieux contrôle

afin d'éviter les abus qu'un des Etats limitrophes pourrait commettre au préjudice de son voisin et de la paix. Le Protocole laisse au Conseil le soin d'organiser ce contrôle permanent ou temporaire, sur la demande d'un des Etats limitrophes, et, naturellement, à ses frais.

On a vu que l'art. 10 assimile la violation d'une zone démilitarisée à la guerre, au lieu de distinguer entre les violations très graves, qui doivent être considérées comme une agression et donner lieu à l'application de sanctions militaires, et les violations moins graves. Celles-ci devraient être comparées aux menaces d'agression et soumises à des moyens répressifs moins rudes que les sanctions militaires, par exemple, aux sommations diplomatiques du Conseil, tout au moins tant que l'Etat coupable ne donnerait pas une preuve éclatante de sa mauvaise foi.

Les Etats non-signataires

Si un différend s'élève entre un Etat signataire et une Puissance qui a refusé d'accéder au Protocole, la situation sera très différente suivant que cette Puissance est ou non Membre de la Société des Nations. Si elle fait partie de la Société et refuse de se conformer à la procédure du Protocole, celui-ci n'entre pas en jeu. La guerre peut avoir lieu entre les Parties au litige, sous la seule condition que les dispositions du Pacte soient respectées. L'Etat, Membre de la Société des Nations, mais non signataire du Protocole, aura donc le droit d'entreprendre une guerre licite contre un autre Membre signataire, et toute guerre sans aucune restriction contre un signataire, étranger à la Société des Nations.

Quand la Puissance, avec laquelle un des signataires du Protocole est en litige, n'est pas Membre de la Société, elle sera invitée à adopter la procédure de règlement pacifique des conflits internationaux, établie par le Protocole. Si elle refuse et recourt à la guerre, elle se verra appliquer les sanctions du Protocole, comme agresseur.

Cette différence du traitement entre les non signataires, suivant qu'ils sont Membres ou non de la Société des Nations, a été admirablement expliquée par M. Politis dans son rapport dont nous avons déjà cité le passage le plus intéressant.

Le Protocole et le Pacte

La mise en vigueur du Protocole était considérée comme une tâche urgente. On pouvait introduire le nouveau système dans le Pacte par voie d'amendements. Mais cette opération se serait heurtée à des difficultés pratiquement insurmontables ; l'expérience ayant prouvé que les amendements même les plus anodins n'ont pas beaucoup de chance d'entrer rapidement en vigueur. On choisit donc, une autre voie : on créa un système séparé, lié au Pacte par des idées maîtresses communes. Le Protocole forme ainsi à côté du Pacte une seconde constitution de la Société internationale. Cette dualité a, pourtant, ses inconvénients et l'idéal qui reste à atteindre, serait d'incorporer dans le Pacte les principes nouveaux apportés par le Protocole ; cela deviendrait, même nécessaire, le jour où tous les Membres auraient signé le Protocole, et que tous les Etats signataires seraient devenus Membres de la Société. Ce jour-là le Protocole serait superflu et devrait céder la place au Pacte amendé.

Pour hâter l'avènement de ce moment « les Etats signataires s'engagent à faire tous efforts en leur pouvoir pour l'introduction dans le Pacte d'amendements conformes au sens des dispositions contenues » dans le Protocole (art. 1, al. 1).

Le Désarmement

Le Protocole, pour entrer en vigueur, fut soumis à certaines conditions. En premier lieu, il devait être ratifié. Dès que la majorité des Membres représentés en permanence au Conseil et dix autres Membres de la Société auraient donné leur ratification, un procès-verbal en sera dressé par le Secrétariat.

La mise en vigueur du Protocole n'aurait lieu qu'après cette constatation et lorsque seulement le plan de réduction des armements aurait été adopté par la Conférence du désarmement. Si, dans un délai, à fixer par cette Conférence, le plan, adopté, n'était pas exécuté, le Conseil le constaterait et cette constatation rendrait caduc tout le Protocole (1). Si un des signataires ne se conformait

(1) Le Protocole ne précise pas que ce qu'il faut entendre par *l'inexécution* du plan ; cette précision aurait dû être apportée par la Conférence, elle-même.

pas au plan, il ne pourrait pas bénéficier des dispositions du Protocole.

Par ces conditions on a lié étroitement le système d'arbitrage et l'assistance mutuelle à la réduction des armements.

Il est inutile d'insister sur les difficultés énormes que soulève la question de la réduction des armements. On peut regretter que cet admirable monument qu'est l'arbitrage obligatoire et la sécurité internationale, pleinement efficace de soi-même et non seulement comme condition de la réduction des armements, n'ait pas reçu une existence indépendante et qu'il ait été soumis, pour paraître au jour, au succès fort aléatoire de la Conférence du désarmement. Cette condition s'explique toutefois par les précédents travaux de la Société des Nations qui avaient pour objet principal de donner effet à l'art. 8. La Cinquième Assemblée ne cessa jamais de se reporter à cet article.

La Conférence sur le désarmement aurait dû se réunir le 15 juin 1925 sur la convocation du Conseil. Des invitations devaient être aussi envoyées aux Etats non Membres de la Société des Nations. Si le Protocole n'était pas ratifié par la majorité des Membres Permanents du Conseil et par dix autres Membres de la Société, la Conférence ne se réunirait pas, puisque, dans ce cas le Protocole lui-même ne pourrait pas entrer en vigueur.

*
* *

Le Protocole devait être ouvert à tous les Etats, Membres ou non de la Société des Nations. Cependant, on était en droit de croire qu'aucun Etat, non Membre de la Société ne s'empresserait d'accéder au Protocole. S'il était prêt à supporter les obligations du Protocole, pourquoi n'entrait-il pas dans la Société des Nations, dont le Pacte comporte des devoirs bien moins lourds. En second lieu, en se tenant à l'écart de la Société, cet Etat n'aurait aucune influence sur l'activité et la constitution des organismes internationaux, qui sont aussi ceux du Protocole. Comment nier le bien fondé des remarques de M. Erich : « Il serait toutefois étonnant qu'un Etat important consentait sua sponte, à assumer des obligations de cette nature sans vouloir en même temps participer aux avantages offerts par les dispositions du Protocole. Or, dès qu'un

Etat étranger se trouve disposé à entrer dans cette communauté, il serait bien surprenant qu'ayant signé le Protocole, il puisse demeurer toujours en dehors de la Société des Nations. On ne saurait s'imaginer qu'un Etat, surtout un Etat important consentirait à conférer des attributions primordiales à un organe international, savoir au Conseil de la Société des Nations, tout en restant non seulement exclu de toute participation active à son fonctionnement, mais même sans possibilité de prendre part à sa création » (1).

Conclusion

Le Protocole de Genève n'a pas donné de solution à la question de la réduction des armements, qui était le but principal des travaux de la Société, couronnés en 1924 par l'élaboration de ce document. Il se borne, comme le Traité d'Assistance Mutuelle, comme les projets Cécil et Réquin, à résoudre le problème politique de la sécurité en frayant la route à la Conférence sur la réduction, à laquelle il appartenait de surmonter les obstacles techniques et d'élaborer un plan de réduction. Le Protocole, uni au plan, devait constituer la solution complète et à peu près parfaite du problème de la paix.

Mais en édifiant un système de sécurité et d'arbitrage obligatoire, le Protocole a grandement contribué à la réduction des armements, car il en supprimait l'obstacle principal, la crainte d'une invasion étrangère et la nécessité, où se trouvent les Etats, de garder des forces militaires suffisantes pour donner à leurs conflits une solution violente là où la procédure pacifique fait défaut.

Abstraction faite du désarmement, quels mots sont assez élevés pour louer cette œuvre admirable qu'est le Protocole de Genève ! Interdiction absolue des guerres, procédure infaillible pour résoudre tous les litiges internationaux, sanctions pour défendre la victime d'une agression et châtier les perturbateurs de la paix — voilà les principes qui auraient pu assurer une paix durable aux peuples. Le sort a voulu qu'ils ne fussent pas adoptés. Mais ils resteront dans la mémoire des Nations, lesquelles devront y revenir, tôt ou tard, si elles veulent asseoir la paix sur des fondements solides.

(1) Erich, *Op. cit.*, p. 513.

Il nous semble, qu'une solution générale et complète du problème de la paix ne saurait être atteinte sur un autre terrain que celui du Protocole. Peut-être, le futur Traité, tout en ayant le même but que le Protocole, c'est-à-dire assurer la paix à tous les peuples du monde, différera du Protocole dans certains détails ; même il faut souhaiter que les imperfections en soient corrigées. Mais, sans aucun doute, il s'inspirera des principes, proclamés par la Cinquième Assemblée. Sous quelle forme retournera-t-on au Protocole, on ne saurait le deviner, mais ce qu'on sait, c'est qu'il faudra y revenir si on désire que la paix règne sur le monde.

La Cinquième Assemblée recommanda à l'unanimité « à tous les Membres de la Société de prendre en très sérieuse considération » le projet du Protocole et invita le Conseil de convoquer la Conférence sur la réduction des armements. On se sépara avec le même enthousiasme qui avait présidé aux travaux de cette historique Assemblée.

Hélas, malgré la signature immédiate du Protocole, au cours de la session de l'Assemblée, par dix Etats, parmi lesquels la France, la Pologne, le Royaume S.H.S. et la Tchécoslovaquie, et dans les mois suivants par quelques autres Etats, le Protocole n'est pas entré en vigueur. On sait que le succès des travaux de la Cinquième Assemblée était dû non seulement aux talents des hommes éminents, qui la composaient, notamment de MM. Politis et Bénès, mais aussi et principalement à l'adhésion sincère et complète des gouvernements : français de M. Herriot et anglais de M. Mac Donald. Or, tandis que la France se préparait à ratifier le Protocole, déjà signé par sa délégation à la Cinquième Assemblée, en Angleterre à la suite d'élections défavorables, le cabinet travailliste tomba. Un gouvernement conservateur avec M. Chamberlain, comme Secrétaire aux Affaires Etrangères, prit le pouvoir et dès l'origine manifesta une véritable hostilité à l'œuvre de son prédécesseur. Ce changement politique préjugea le sort du Protocole ; tout le monde comprit alors qu'il fallait renoncer pour le moment à sa mise en vigueur.

Le cabinet conservateur se retrancha derrière la politique traditionnelle de son pays qui est de ne pas prendre des engagements, trop larges et dont les conséquences seraient impossibles à prévoir à l'avance, et refusa de signer un Protocole, qui pourrait entraîner

l'Empire Britannique à intervenir dans les affaires du monde entier, et l'obliger à défendre partout, la Justice et la Paix. Pour garder les mains libres, notamment dans l'Est Européen, l'Angleterre abandonna le Protocole et revint vers l'idée d'une solution régionale, pour les pays rhénans. En février 1923, sous l'influence anglaise, le gouvernement allemand prit l'initiative d'entamer des négociations en vue de conclure un pacte régional entre les Etats rhénans, avec la participation de la Grande-Bretagne. Dès lors le Protocole de Genève tomba dans l'oubli et fut définitivement mis au tombeau à la séance du Conseil en mars 1923, par M. Chamberlain, qui déclara officiellement que l'Angleterre refusait de le signer.

En marge de l'échec du Protocole, on peut noter que l'échec répété des conceptions précédentes est dû aussi à l'hostilité anglaise. Dans la période de 1919-1923, malgré les efforts de la France, on ne put parvenir à conclure un accord régional franco-britannique, à cause des difficultés que rencontra un pareil accord outre-Manche. Alors on s'engagea dans la voie des solutions générales, prônée si ardemment par lord Cécil, délégué anglais. On parvint à élaborer la première solution : le Traité d'Assistance Mutuelle. Mais un changement survint dans l'attitude britannique : le nouveau gouvernement de M. Mac Donald arriva au pouvoir entre temps, rejetta le projet de Traité. Pourtant, M. Mac Donald racheta ce rejet en adhérant à un système bien supérieur, au Protocole. Une nouvelle crise ministérielle en Grande-Bretagne provoqua encore une fois l'échec de la solution adoptée par le gouvernement précédent. Alors on assista à un spectacle plein d'ironie : l'Angleterre, apôtre si énergique des solutions générales, les condamne, à son tour, et préconise les solutions régionales.

Heureusement les accords de Locarno n'ont pas partagé le sort du Traité d'Assistance ou du Protocole de Genève, peut-être simplement, parce que dans l'intervalle compris entre leur élaboration et leur ratification une nouvelle crise politique n'a pas éclaté en Grande Bretagne.

TROISIEME PARTIE

Les solutions régionales du problème de la sécurité en Europe

CHAPITRE VII

Période de la Conférence de la Paix

§ 1^{er}. — La Conférence de Paris (1919)

Aussitôt après l'armistice, un grave problème se posa : comment garantir les peuples cruellement éprouvés par quatre années de lutte sanglante, contre le retour de la guerre ?

Le Pacte de la S. D. N., appelé à la vie par le Traité de Paix, donna de ce problème une solution très générale, la même pour tous les membres de la S. D. N. Sans doute, les articles 10 et 16 du Pacte augmentent la sécurité des Etats, mais on est loin de prétendre qu'ils la protègent complètement. Aussi reste-t-il à trouver, en dehors du Pacte, des garanties nouvelles capables de renforcer celles du Pacte.

Quels sont, parmi les peuples, ceux qui sont les plus intéressés à la solution de ce problème ? Il suffit de jeter un coup d'œil sur la carte du monde pour trouver la réponse. Ce ne sont ni les Etats américains, ni les Dominions britanniques. Disposant de vastes territoires, ne convoitant pas la terre d'autrui, à l'abri eux-mêmes de toutes les convoitises, leur sécurité n'est menacée par aucun danger si l'on fait abstraction du péril jaune, pour l'instant encore

peu inquiétant. Ce ne sont pas non plus les peuples européens qui restèrent neutres durant la grande guerre. Ce sont, avant tout, les Etats vainqueurs qui ont accru considérablement leur territoire aux dépens de leurs ennemis, ou qui sont nés de la guerre. La paix leur paraît doublement désirable; d'abord, n'ayant nullement l'intention d'étendre leurs frontières, ils ne songent qu'à consolider leurs acquisitions; ensuite, une guerre nouvelle menacerait de les dépouiller de ce qu'ils ont si durement obtenu. Rien n'est plus humain que ce phénomène politique : les vainqueurs, surtout lorsque la guerre a satisfait leurs principaux désirs, deviennent résolument pacifiques, tandis que les vaincus, et pour cause, renoncent difficilement à l'idée de revanche. Le pacifisme des premiers s'accorde harmonieusement avec leurs intérêts ; il est facile. Celui des seconds exige bien des sacrifices ; il est pénible.

Ainsi, tous les Etats qui ont un intérêt vital à maintenir le *statu quo* établi par le Traité de Paix, la France, la Pologne, la Tchécoslovaquie et les autres pays de l'Est européen, ont dû songer, dès l'armistice, à protéger le statut de la Paix contre toute atteinte violente des Nations vaincues, notamment de l'Allemagne, où une grande partie de l'opinion réclamait la revanche.

En 1918-1919, la question de la garantie particulière pour les Etats de l'Est ne se pose pas, parce qu'on considère qu'ils doivent se contenter de la garantie générale contenue dans le Pacte. Pendant la conférence de Versailles on ne s'occupe que de la sécurité de la France.

Sans doute, la France profite comme tous les autres membres de la Société des Nations des articles 10 et 16 du Pacte; mais les hommes d'Etat français, qui étaient au pouvoir lors des négociations du Traité de Paix, considéraient très judicieusement que la France, ayant eu à souffrir tant de fois pendant un siècle des invasions de son turbulent voisin de l'Est, ne pouvait pas se contenter des garanties trop vagues du Pacte, garanties qui n'avaient pas encore subi l'épreuve de la vie. M. Clemenceau, chef du gouvernement français, demanda que la sécurité de la France fut désormais protégée par des moyens plus efficaces que ceux du Pacte. Or, cette garantie particulière contre une agression éventuelle de l'Allemagne se présentait aux généraux et à certains hommes politiques français sous la forme de la barrière du Rhin.

Cette conception fut défendue notamment dans le mémorandum remis à M. Clemenceau par le maréchal Foch, commandant en chef des forces alliées, le 27 novembre 1918. Le maréchal y exposait la nécessité de fixer au Rhin la frontière occidentale de l'Allemagne et de faire entrer la population de la rive gauche dans le système militaire occidental. Le 10 janvier suivant, dans un second mémoire remis aux généraux en chef des armées alliées, le maréchal Foch appuya sa thèse de nouveaux arguments (1). Il souligna l'importance capitale que présente la rive gauche du Rhin comme base d'opérations militaires pour le succès des plans d'invasion. Oter cette base à l'Allemagne c'est, du même coup, dresser un obstacle formidable à ses desseins d'invasion. Il est donc nécessaire d'enlever à l'Allemagne les provinces de la rive gauche du Rhin, car, même après sa défaite, l'Allemagne fait courir un sérieux danger à la paix du monde par sa supériorité numérique et par ses sentiments belliqueux qui menacent la sécurité de tous les peuples occidentaux, principalement de la France. Pour ces raisons, le maréchal demandait qu'on fixât au Rhin la frontière politique et militaire de l'Allemagne mais ne préconisait pas l'annexion de la rive gauche soit à la France, soit à la Belgique. Restait à déterminer le statut politique des provinces rhénanes. Le maréchal suggéra la constitution d'Etats autonomes, entièrement séparés de l'Allemagne. Ces Etats seraient occupés militairement par les forces alliées et liés aux Etats occidentaux par un régime douanier commun. Pour protéger les pays rhénans contre les convoitises de l'Allemagne, M. le maréchal Foch proposa d'organiser une zone démilitarisée sur la rive droite.

L'idée de la barrière du Rhin, suggérée pour des motifs militaires par le maréchal Foch, fut acceptée par M. Clemenceau, qui chargea M. Tardieu, membre de la Délégation française à la Conférence de Paris, d'élaborer un mémoire sur cette question (2).

Ce mémoire, rédigé par M. Tardieu et communiqué aux Gouvernements alliés, insiste sur les raisons qui forcent la France à demander la fixation de la frontière allemande au Rhin. La France

(1) « Livre Jaune », (« Documents relatifs aux négociations concernant les garanties contre une agression de l'Allemagne »), p. 7.

(2) « Livre Jaune », p. 15 ; Cf. Tardieu « La Paix », p. 163 et suivantes.

ne songe pas à une annexion, mais veut uniquement se prémunir contre le danger d'une agression toujours possible tant que l'Allemagne est maîtresse des ponts du Rhin et de la rive gauche du fleuve. « Il ne s'agit pas d'annexer un pouce de sol allemand ; il s'agit de retirer à l'Allemagne ses instruments offensifs. » Cette garantie de sécurité semble d'autant plus nécessaire que la Russie, sur le concours de laquelle on avait pu compter avant la grande guerre, n'existe plus comme alliée.

Dans le mémoire de M. Tardieu, on trouve officiellement constatée, pour la première fois, la liaison entre la sécurité de la France et celle des Etats nouveaux, voisins orientaux de l'Allemagne. M. Tardieu estime que si l'Allemagne restait maîtresse du Rhin, elle pourrait attaquer et écraser les deux jeunes républiques de l'Est, avant que les puissances occidentales puissent accourir à leur secours.

Il justifie aussi la demande française, en démontrant que les autres garanties qui devaient figurer dans le futur traité de paix ne seraient pas suffisantes. Le traité contraindra sans doute l'Allemagne à limiter ses forces militaires, mais l'exécution de cette disposition ne paraît pas facile à contrôler. Tout contrôle étranger des armements d'un Etat est quasi-impossible; la preuve éclatante en est fournie par l'échec complet du désarmement imposé à la Prusse par Napoléon en 1808. On sait que, malgré le contrôle diplomatique et militaire de Napoléon, la Prusse se réorganisa militairement entre 1808 et 1813 et fut capable de mettre sur pied, en 1813, une armée de plusieurs centaines de mille hommes. Avec la technique moderne, le contrôle est aujourd'hui plus difficile encore qu'au temps de Napoléon et serait probablement encore moins efficace. En second lieu, l'Allemagne conservera pendant les prochaines années une puissance militaire, dont certains éléments sont impossibles à supprimer, notamment les anciens officiers et soldats qui, démobilisés hier, sont prêts et préparés à reprendre demain les armes.

En ce qui concerne la garantie de sécurité prévue par le Pacte de la future Société des Nations, le mémoire en indique, avec beaucoup de justesse, les défauts d'organisation. D'une part, elle reste incertaine, car la décision définitive sur le sujet de l'intervention armée appartient aux Parlements des Etats Membres de la Société ; d'autre part, même si elle avait lieu, elle se produirait trop tard.

Puisque la Conférence avait repoussé l'idée, défendue par la France, d'organiser une force internationale qui fût à la disposition du Conseil et utilisée par lui pour châtier immédiatement les agresseurs, la garantie du Pacte, en admettant qu'elle puisse procurer la victoire finale à la victime de l'agression, ne peut la protéger sur-le-champ contre l'invasion étrangère et ses funestes conséquences. A côté de la garantie du Pacte, on conçoit donc fort bien la nécessité pour la France d'une garantie pour ainsi dire matérielle contre une attaque brusquée de l'Allemagne.

Dans la conclusion de son mémoire, M. Tardieu résume sous trois chefs les demandes françaises :

- 1° Pas de force militaire allemande sur la rive gauche du Rhin ; fixation au Rhin de la frontière occidentale de l'Allemagne ;
- 2° Occupation des ponts du Rhin par une force interalliée ;
- 3° Pas d'annexion au profit d'aucune puissance.

Dans une annexe à ce mémoire, le Gouvernement français proposait d'organiser sur la rive gauche un Etat rhénan indépendant.

Le projet français ne se heurta pas à l'opposition catégorique du président Wilson, mais il rencontra du côté britannique de très vives objections. Les Anglais y voyaient une annexion déguisée de la rive gauche, annexion injuste à l'égard de l'Allemagne, comme l'avait été pour la France celle de l'Alsace à l'Empire allemand, et contraire aux principes qui avaient inspiré les alliés durant la guerre. Après le retour du président Wilson à Paris, l'affaire prend un cours inespéré. Dans leurs entretiens avec M. Clemenceau, MM. Lloyd George et Wilson offrent à la France la garantie militaire immédiate de leurs pays contre toute agression allemande. Cette offre qui visait à détourner la France de la Rhénanie avait une grande portée politique. Elle liait aux intérêts de la France les Etats-Unis si attachés jusqu'alors dans leurs rapports extérieurs au testament de Washington et à la doctrine de Monroë, et la Grande-Bretagne, si tenace dans sa politique traditionnelle de superbe isolement. Le Gouvernement français se trouva dans une situation délicate. Il lui fallait choisir entre l'occupation permanente et l'indépendance politique de la rive gauche du Rhin d'une part et la garantie anglo-américaine d'autre part. M. Clemenceau opta pour la garantie, mais en demandant qu'on y ajoutât l'occupa-

tion temporaire de la rive gauche comme gage de l'exécution du traité et que les territoires rhénans fussent démilitarisés. Cette solution fut à la fin adoptée par le Conseil des Trois, non sans difficultés de la part de Llyod George et de Wilson.

Ainsi la proposition faite par la France de créer un ou plusieurs Etats indépendants sur la rive gauche du Rhin aboutit par un chemin détourné aux alliances franco-britannique et franco-américaine. Le même jour, les trois puissances signèrent le Traité de Versailles et les traités de garantie assurant à la France l'assistance anglo-saxonne en cas d'une agression allemande. Ces traités de garantie « tiennent, dans l'ensemble de la Paix, une place importante » (1) parce qu'ils constituent des engagements sans précédent dans l'histoire de l'Angleterre et des Etats-Unis. Mais l'année 1920 a montré que c'était précisément leur point faible, puisque les représentants des deux puissances anglo-saxonnes ont signé des obligations nettement contraires aux principes fondamentaux de la politique traditionnelle de leur pays.

§ 2. — Le Traité de Versailles

En étudiant les clauses du Traité de Versailles, par rapport à la sécurité de la France, on s'aperçoit que cette sécurité y est considérablement augmentée par de multiples dispositions, en comparaison de l'état antérieur à la guerre.

Tout d'abord, les articles du traité qui ont remanié la carte politique de l'Europe présentent à cet égard une importance considérable. L'Allemagne se voit très affaiblie par la perte de l'Alsace-Lorraine et par la constitution d'un grand Etat polonais à sa frontière orientale. Sans doute, du fait de la guerre, la France a perdu son alliée russe, mais, comme celle-ci n'était pas liée à la France par une véritable communauté d'intérêts, on pouvait toujours craindre qu'elle ne revint d'elle-même à l'alliance traditionnelle de l'Allemagne. La Russie a d'ailleurs été remplacée pour la France par deux pays nouveaux : la Pologne et la Tchécoslovaquie. Leur alliance est plus viable et plus sincère que l'alliance russe, car, comme la France, ces deux Etats redoutent une agression allemande

(1) Tardieu Op. cit., p. 225.

et ne rêvent que de maintenir le *statu quo* des Traités de Paix : de Versailles, Saint-Germain, Neuilly et Trianon. Bien plus, non seulement la Pologne et la Tchécoslovaquie, mais encore tous les petits Etats de l'Est européen constitués ou agrandis par les Traités de Paix, pour qui le maintien du *statu quo* est une question de vie ou de mort, voient dans la France leur alliée naturelle, puisque, seule de toutes les grandes puissances, elle répugne absolument à de nouvelles modifications territoriales. La France pourra compter, le cas échéant, sur l'appui de cette pléiade d'Etats orientaux et il nous paraît que l'amitié de la Pologne et de la Petite Entente peut remplacer avantageusement l'alliance russe dont la valeur et la solidité réelles ont si bien apparu durant la grande guerre. La Petite Entente est éminemment intéressée au *statu quo* territorial et politique des Traités de Saint-Germain, Neuilly et Trianon, la Pologne et la Tchécoslovaquie au maintien des dispositions politiques et territoriales du Traité de Versailles. Toutes ces nations, formant bloc avec la France, montent la garde autour de la Paix de Versailles, face à l'Allemagne qui cherche, par tous les moyens, à réviser les traités, soit pacifiquement, comme le veulent les partis de gauche, soit par une guerre de revanche, comme le souhaitent les factions de droite. L'Allemagne, de plus, a été très affaiblie par la disparition de l'Empire austro-hongrois, son allié naturel. L'Autriche actuelle n'est plus qu'une puissance secondaire sans grande importance politique. Tout rattachement avec l'Allemagne lui a d'ailleurs été interdit par les traités de Saint-Germain (article 88) et de Versailles (article 80). Son indépendance est inaliénable, sauf si le Conseil de la S. D. N. y consent. Les clauses du Traité de Versailles qui ont enlevé à l'Allemagne ses colonies et lui ont imposé le désarmement naval ne sont pas non plus négligeables, pour la sécurité de l'empire colonial français. Sans doute, elles intéressent avant tout l'Empire britannique, mais elles assurent aussi à la France une plus grande tranquillité dans la jouissance de ses colonies si souvent menacées par l'impérialisme allemand.

S'il est vrai, comme le Gouvernement français l'estimait à la Conférence de Paris, que le désarmement de l'Allemagne est précaire, on ne peut cependant refuser toute efficacité et toute vertu aux clauses du traité qui organisent ce désarmement. Contrôler les armements d'un pays n'est pas chose facile; sans doute aussi le déve-

loppement des lignes aériennes prépare une nation à la guerre dans les airs et la construction de nouvelles usines chimiques et métallurgiques aux hostilités sur terre. Malgré tout, le Traité de Versailles empêche l'Allemagne de s'armer ouvertement et d'augmenter les cadres de son armée. Le service militaire obligatoire aboli ne saurait être remplacé par des organisations militaires à masque sportif. L'obligation faisant défaut, la majorité des citoyens en âge de porter les armes échappent à tout service. En outre, en cas de violation par l'Allemagne des clauses militaires, le Traité de Versailles donne aux alliés le droit de prendre des sanctions. Tout récemment encore, le contrôle militaire de l'Allemagne était entre les mains des états-majors alliés. Depuis peu, il a été supprimé et, en vertu de l'article 213 du Traité de Versailles, remplacé par le contrôle indéfini de la S. D. N. : « Aussi longtemps que le présent Traité restera en vigueur, l'Allemagne s'engage à se prêter à toute investigation que le Conseil de la Société des Nations, *votant à la majorité*, jugerait nécessaire. » L'action du Conseil, en cette matière, ne sera pas paralysée par la règle de l'unanimité que l'article 213 écarte. Les investigations du Conseil ne seront peut-être pas plus efficaces que le contrôle interallié, mais elles auront l'avantage de ne pas froisser autant la susceptibilité nationale allemande, puisqu'elles seront entreprises, non par les vainqueurs, mais par l'organe de la Société des Nations dont l'Allemagne fait partie. Enfin, il faut signaler l'importance du contrôle intérieur exercé par l'opinion pacifiste allemande sur l'efficacité du désarmement.

Nous avons dit plus haut l'utilité stratégique de la rive gauche du Rhin, comme base des opérations militaires de l'Allemagne contre la France. De l'aveu des généraux allemands, la possession de la rive gauche a assuré à l'Allemagne la victoire en 1870-71 et faillit lui faire gagner la guerre dans les premiers mois de 1914. Pour éviter le retour des invasions, la France demanda d'insérer dans le Traité de Paix les articles 42, 43 et 44, démilitarisant la rive gauche et une bande de territoire, 50 kilomètres de large, sur la rive droite.

« Il est interdit à l'Allemagne de maintenir ou de construire des fortifications soit sur la rive gauche du Rhin, soit sur la rive droite, à l'Ouest d'une ligne tracée à 50 kilomètres à l'Est de ce fleuve » (article 42). « Sont également interdits, dans la zone définie à

l'article 42, l'entretien ou le rassemblement de forces armées, soit à titre permanent, soit à titre temporaire, aussi bien que toutes manœuvres militaires de quelque nature qu'elles soient et le maintien de toutes facilités matérielles de mobilisation » (article 43). « Au cas où l'Allemagne contreviendrait, de quelque manière que ce soit, aux dispositions des articles 42 et 43, elle serait considérée comme commettant un acte hostile vis-à-vis des puissances signataires du présent Traité et comme cherchant à troubler la paix du monde » (article 44).

Le Pacte rhénan paraphé à Locarno a concilié ces trois articles du Traité avec la nouvelle situation politique créée par l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations.

On sait que M. Clemenceau ne réussit pas à persuader ses collègues du Conseil des Quatre (ou plutôt des Trois) sur la nécessité de constituer en Rhénanie un Etat indépendant et de faire occuper à titre permanent, par les forces alliées, la rive gauche et les ponts du Rhin. Il céda. En échange, il obtint les traités de garantie et l'occupation temporaire de la rive gauche, laquelle doit assurer l'exécution loyale du Traité de Paix, mais, en même temps, augmenter la sécurité de la France et rendre impossible pour l'Allemagne, durant l'occupation, la violation de la zone rhénane démilitarisée. L'occupation s'étend aux territoires de l'Ouest du Rhin et aux têtes des ponts; elle doit durer quinze ans, à compter de la mise en vigueur du Traité. Le territoire occupé (article 42g) est divisé en trois zones, dont la première sera évacuée au bout de cinq années, la deuxième à l'expiration de dix autres années, et la dernière après quinze ans. Toutefois, au cas où l'Allemagne refuserait de payer les réparations, l'évacuation pourrait être retardée ou les zones évacuées réoccupées; si le manquement de l'Allemagne a lieu après l'évacuation complète du territoire rhénan, les forces interalliées pourront l'occuper à nouveau, même après l'expiration du délai de quinze ans. En revanche, si l'Allemagne exécute entièrement le Traité, avant la période de quinze ans, la Rhénanie sera immédiatement évacuée. Enfin, dans l'article 42g, alinéa 5, on lit cette disposition qui, de l'aveu des négociateurs français, protégeait la France contre la non-ratification des traités de garantie : « Si, à ce moment (après quinze ans), les garanties contre une agression, non provoquée de l'Allemagne, n'étaient pas considérées comme

suffisantes par les gouvernements alliés et associés, l'évacuation des troupes d'occupation pourrait être retardée dans la mesure jugée nécessaire à l'obtention des dites garanties. »

Ce texte est lié étroitement aux traités de garantie du 28 juin 1919; il nous faut donc étudier ceux-ci à leur tour.

§ 3. — Les traités de garantie (1)

Ces traités — nous l'avons vu — avaient un point faible. Sans précédent dans l'histoire de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, ils introduisaient une véritable révolution dans la politique extérieure de ces deux Etats. De naissance ils étaient voués à l'avortement. Cependant, à cause même de leur nouveauté, ils méritent notre attention.

Le traité franco-britannique marquait un profond revirement dans l'opinion anglaise encore émue par les souvenirs de la grande guerre et la fraternité des armes. La signature de M. Lloyd George fut ratifiée par le Parlement britannique qui rompait ainsi avec la politique traditionnelle du superbe isolement. Au traité franco-américain, on ne saurait donner la même signification. Il fut repoussé par le Sénat et par l'opinion publique américaine. Il montre pourtant avec quelle hardiesse le président Wilson voulut engager son pays dans les affaires de l'Ancien Monde et nous fait comprendre l'abîme qui séparait cet illustre homme d'Etat de l'opinion américaine, encore attardée dans un particularisme étroit, indigne d'une si grande nation.

M. Tardieu, dans son livre « La Paix », met éloquemment en relief l'importance politique de ces accords :

« L'Angleterre, au cours de son histoire, a conclu, avec divers pays continentaux, des accords spéciaux et temporaires ; elle n'a jamais souscrit d'obligations générales et permanentes. Elle a parfois donné son aide : elle ne s'est jamais engagée d'avance à la fournir. Même dans les années qui ont précédé la guerre, malgré le danger allemand que l'on sentait monter, la Grande-Bretagne ne s'est pas liée. Le 2 août 1914, elle était libre et pouvait en toute indépendance

(1) « Livre Jaune », p. 56.

choisir sa voie » (1) ». « Du côté américain, la rupture avec le passé n'était pas moins digne de remarque. Depuis le message d'adieu de Washington, les Etats-Unis, sans un instant de fléchissement, étaient demeurés fidèles à la règle d'abstention européenne, qu'y avait souscrite, en quittant le pouvoir, le fondateur de leur République. La doctrine de Monroë, quelques années plus tard, avait codifié et renforcé cette abstention » (2). Au cours d'entretiens personnels avec Llyod George et Wilson, M. Clemenceau réussit à les convaincre d'abandonner la politique traditionnelle de leurs pays et de conclure avec la France une alliance permanente. M. Llyod George donna sa signature et son geste fut approuvé par le Parlement anglais. M. Wilson, persuadé par l'éloquence du Président du Conseil français, agit en son nom personnel, mais ne fut pas suivi par l'opinion de son pays, toujours attaché à la tradition de Washington et de Monroë. Cette circonstance rendit caducs les traités de garantie. En effet, l'article 2, dans chacun de ces accords, subordonnait la validité de chaque traité à la ratification de l'autre. Le Sénat américain refusa de ratifier le Traité de Versailles et ne daigna même pas s'occuper du traité de garantie qu'il laissa tomber dans l'oubli comme une annexe du Traité de Versailles. En conséquence, le traité de garantie, ratifié par le Parlement anglais, n'entra jamais en vigueur. Ainsi, M. Clemenceau, ayant échangé la Rhénanie contre la garantie, perdait à la fois l'une et l'autre.

Les négociateurs français n'avaient-ils donc pas envisagé cette circonstance? M. Tardieu affirme qu'ils l'avaient prévue et attire l'attention sur l'art. 429 al. dernier du Traité de Versailles. Cet article, dit-il, permet à la France de retarder indéfiniment l'évacuation de la Rhénanie jusqu'au jour où les traités de 1919, mort-nés, seraient remplacés par d'autres garanties. « Pas de traités de garantie, pas d'évacuations en 1935 », s'écrie M. Tardieu (3). Ne fait-il pas là preuve d'une certaine naïveté politique? Etait-il donc si difficile de prévoir, en 1919, que l'art. 429 al. dernier ne pourrait pas être exécuté comme l'entendait M. Tardieu? L'occupation temporaire ne peut pas se prolonger indéfiniment. Il fallait être encore

(1) P. 225.

(2) P. 228.

(3) P. 236.

sous le coup de la guerre, il fallait nourrir l'illusion que la division en vainqueurs et vaincus serait éternelle et que la solidarité inter-alliée durerait toujours pour juger possible l'exécution de l'art. 429 al. final.

Même en adoptant le point de vue de M. Tardieu, on pourrait soutenir à l'heure actuelle que les garanties particulières de sécurité, auxquelles fait allusion l'art. 429, al. dernier, sont contenues dans le Pacte rhénan. Celui-ci remplit le vide laissé par la non-exécution des traités de 1919.

Les deux traités de garantie, stipulés dans des termes à peu près identiques, comportaient l'engagement quasi-permanent des puissances anglo-saxonnes à secourir la France contre toute agression non provoquée de l'Allemagne. « Dans le cas où les stipulations suivantes, concernant la rive gauche du Rhin et contenues dans le Traité de Paix avec l'Allemagne signé à Versailles le 28 juin 1919 par l'Empire britannique, le gouvernement de la République française, et les Etats-Unis d'Amérique entre autres puissances (suivent les articles 42, 43 et 44 du Traité), n'assureraient pas immédiatement à la France la sécurité et la protection appropriées, la Grande-Bretagne (les Etats-Unis) consent à venir immédiatement à son aide dans le cas de tout acte non provoqué d'agression dirigé contre elle par l'Allemagne » (art. 1^{er}). Cet engagement constitue une alliance défensive unilatérale. L'Angleterre et les Etats-Unis s'obligent l'une et l'autre à défendre la France contre toute agression allemande non provoquée, sans que cet engagement comporte une obligation correspondante de la France vis-à-vis des deux autres puissances. Evidemment, c'est l'allié, en l'espèce la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, qui appréciera librement s'il y a *casus foederis* ou non. Quoique unilatérale, l'alliance entraîne cependant des sacrifices bilatéraux : la Grande-Bretagne et les Etats-Unis promettent leur secours éventuel à la France, mais celle-ci, en échange, renonce à l'indépendance de la Rhénanie.

Les obligations de la Grande-Bretagne sont limitées à la seule métropole, sans engagement de la part des Dominions britanniques. Ceux-ci, devenus après la guerre presque indépendants, ont manifesté à maintes reprises la ferme volonté de garder leur liberté dans la politique extérieure et de ne pas être liés par les traités conclus par la mère patrie. Cette tendance vers l'indépendance des Domi-

nions trouve son expression dans l'article 5 du Traité : « Le présent traité n'imposera aucune obligation à aucun des Dominions de l'Empire britannique, à moins que et jusqu'à ce qu'il soit approuvé par le Parlement du Dominion intéressé. »

L'article 3 assigne un rôle important au Conseil de la S. D. N. lors de l'entrée en vigueur et de l'expiration du traité : « Le présent traité devra être soumis au Conseil de la S. D. N. et devra être reconnu par le Conseil décidant, s'il y a lieu à la majorité, comme un engagement conforme au Pacte de la Société; il restera en vigueur jusqu'à ce que, sur la demande de l'une des Parties au dit Traité, le Conseil, décidant, s'il y a lieu, à la majorité, convienne que la Société elle-même assure une protection suffisante. »

CHAPITRE VIII

Négociations relatives à la conclusion d'un Pacte franco-britannique

§ 1^{er}. -- La Conférence de Cannes (1922)

Après l'échec des traités de garantie de 1919, la question sommeille pendant quelque temps. C'est seulement sur la fin de 1921 qu'on revient sur le problème de la garantie. Mais alors on ne l'envisage plus que dans les limites d'un accord franco-britannique. La garantie des Etats-Unis n'est pas possible, puisque, depuis l'échec de la politique wilsonnienne, l'Amérique a repris sa liberté et a nettement manifesté sa volonté de ne pas se lier avec les puissances européennes.

L'Angleterre elle aussi penche traditionnellement vers un idéal d'isolement; toujours, elle a préféré conserver sa pleine liberté de décision que de se lier à l'avance par des accords conclus avec les Etats continentaux. Toutefois, la mentalité du peuple anglais a subi profondément l'influence de la grande guerre. Une longue fraternité d'armes, de lourds sacrifices communs l'ont disposé à entrevoir avec moins de répugnance un accord défensif avec la France. L'idée que la frontière anglaise n'est pas sur la Manche mais sur le Rhin a trouvé un écho sympathique au delà du Pas-de-Calais. Néanmoins, sur cette route neuve, la Grande-Bretagne s'avance à pas comptés et prudents et nous verrons quelles limites étroites elle a assigné au Pacte franco-britannique au cours des négociations de 1921 et de 1922. La situation d'après-guerre se prêtait éminemment à la conclusion d'une vaste entente anglo-française dont le pivot serait

constitué par une alliance défensive entre les deux pays. Depuis la retraite des Etats-Unis, le pouvoir effectif en Europe appartenait aux deux grandes puissances victorieuses : la France et l'Angleterre. L'Allemagne était vaincue, la Russie ébranlée par sa révolution sociale, l'Italie se désintéressait des questions qui ne la touchaient pas directement, enfin les petites puissances se tenaient à l'écart de la grande politique ou étaient réduites au rôle de satellites de la France et de la Grande-Bretagne. Tous ces pays constituaient, sans doute, des facteurs politiques dont il fallait tenir compte, mais, en définitive, le rôle prépondérant était joué par les deux grands alliés de l'Ouest. Cependant, de perpétuels dissentiments entre ces deux nations, notamment sur l'exécution du Traité de Versailles, affaiblissaient singulièrement leur autorité. Une entente complète entre eux eût été l'équivalent d'une dictature à deux sur l'Europe entière.

M. Lloyd George le comprit fort bien lorsqu'il suggéra, en 1921, l'idée d'une entente complète. Mais, pour des raisons que l'on devine, il réservait à son pays le rôle de direction et ne proposait de résoudre les questions de politique internationale qu'au mieux des intérêts britanniques. En échange, il offrait à la France un pacte de garantie et le rôle de brillant second. C'était un pur marchandage et taxé comme tel par l'opinion publique française. Peut-être, en effet, le prix offert par M. Lloyd George n'était pas en rapport avec les sacrifices demandés à la France. Cependant, la conception d'une entente à deux présentait d'incontestables avantages pour la France comme pour la Grande-Bretagne. L'offre anglaise méritait donc d'être prise en considération. M. Briand, alors président du Conseil, était favorable à l'idée d'une entente anglo-française dont la base serait constituée par un pacte défensif. Il accepta de discuter les propositions de M. Lloyd George.

A la conférence de Cannes, en janvier 1922, eurent lieu des entretiens personnels entre les deux premiers ministres. Ces entretiens avaient été précédés à Londres par un échange de vues entre lord Curzon et M. de Saint-Aulaire, ambassadeur de France. Le 4 janvier, M. Lloyd George remit à M. Briand un mémoire où était exposé le point de vue britannique sur une entente anglo-française (1). Ce document commence par esquisser les principales diffi-

(1) « Livre Jaune », p. 100.

cultés de l'Europe dans la période d'après-guerre et auxquelles, d'après M. Lloyd George, on ne pouvait remédier que par une action commune de la France et de l'Angleterre.

La France se trouve devant deux graves problèmes: celui des réparations dues et non payées par l'Allemagne et celui d'une garantie efficace contre une nouvelle invasion allemande. Les difficultés dans lesquelles se débat la Grande-Bretagne sont d'ordre économique: une crise industrielle et un chômage formidable. Ce malaise économique atteint non seulement l'Angleterre, mais encore les autres pays industriels d'Europe; M. Lloyd Gorge semble en attribuer la cause principale à l'effondrement du marché russe. Pour rétablir l'ordre économique en Europe et créer une collaboration entre les peuples pour la reconstitution économique du monde, il propose de convoquer une conférence internationale avec la participation de l'Allemagne et de la Russie. Cette conférence aurait pour objet principal de permettre aux pays européens une entente économique avec la Russie, ce qui ouvrirait l'immense débouché russe aux marchandises européennes, notamment aux marchandises anglaises. En même temps, elle rétablirait la confiance entre les peuples et permettrait de conclure un accord général par lequel les Etats représentés à la conférence s'engageraient d'éviter, à l'avenir, toute agression contre leurs voisins.

L'importance qu'attachait M. Lloyd George à la conférence économique prouve qu'il partageait l'illusion, très répandue alors en Angleterre, de pouvoir renouer des relations commerciales normales avec la Russie et d'y retrouver le marché d'avant-guerre. C'était, semblait-il, le meilleur moyen de guérir l'Angleterre de sa crise économique. Mais on avait commis une double erreur: d'une part, on ne tenait pas assez compte des causes intérieures de la crise économique, à savoir l'organisation surannée de l'industrie anglaise, et, d'autre part, on exagérait l'importance du marché russe. On perdait de vue que la Russie, appauvrie par la guerre et la révolution, ne pouvait devenir immédiatement un client très sérieux pour l'industrie européenne; on oubliait aussi que la reprise des relations normales dépendait non seulement de la bonne volonté des puissances occidentales, mais surtout de la bonne disposition du gouvernement soviétique. Or, celui-ci était loin de vouloir accepter les conditions de M. Lloyd George, qui étaient évidemment inadmis-

sibles pour un gouvernement enchaîné par des principes. M. Lloyd George expose dans son mémoire ses conditions: 1° la reconnaissance de toutes les dettes publiques, ainsi que l'obligation de restaurer ou d'indemniser tous les intérêts étrangers pour les pertes ou les dommages qui leur avaient été causés du fait de la confiscation ou de la séquestration des propriétés; 2° l'établissement d'un système juridique garantissant l'exécution des contrats commerciaux ou non commerciaux; 3° l'adoption d'un système financier et monétaire offrant au commerce des garanties suffisantes; 4° l'engagement de renoncer à toute propagande subversive contre l'ordre politique des autres nations.

Il suffit de connaître, même superficiellement, l'état d'esprit des chefs révolutionnaires russes pour comprendre combien le premier ministre anglais s'abusait en espérant les voir accepter de pareilles conditions. Cependant, M. Lloyd George croyait à la force miraculeuse d'une conférence internationale et s'imaginait, par quelques vœux et quelques résolutions, effacer les traces de la guerre. Il demanda à la France de l'appuyer dans son initiative. La première condition de l'entente devait donc être le consentement de la France à cette conférence et sa collaboration avec l'Angleterre pour en assurer le succès. La deuxième: un accord sur tous les points qui divisaient à cette époque les deux pays dans le domaine de la politique internationale. En se reportant aux conversations officielles des deux gouvernements et aux articles de la presse officieuse anglaise, on peut affirmer que M. Lloyd George pensait surtout à la révision de l'accord franco-turc d'Angora et au statut de Tanger.

Enfin, la dernière condition de l'entente était le consentement de la France à une limitation des constructions sous-marines, sur la base d'un accord réciproque à débattre entre les gouvernements intéressés. On sait que la conférence de Washington (1921) ne limita que la construction des bâtiments de ligne, et laissa aux parties contractantes une liberté complète en ce qui concerne les navires de moins de 10.000 tonnes, entre autres les sous-marins. M. Lloyd George aurait voulu, même dans ce domaine limité, éviter la rivalité navale de la France et lui proposa, en termes assez clairs, l'abdication complète de sa puissance maritime. En échange de ces graves et lourds sacrifices, M. Lloyd George lui offrit un pacte de garantie. Voyant que les deux principaux soucis de la politique française

étaient les réparations et la sécurité, le ministre anglais jugea que le premier était calmé par l'arrangement de Londres et proposa de remédier au second par un accord défensif franco-britannique. C'est ce point du mémorandum qui nous intéresse le plus.

Le document insiste vivement sur le caractère strictement défensif d'un pareil pacte. Il garantissait à la France l'assistance britannique seulement au cas d'une agression directe de l'Allemagne. M. Lloyd George refusa nettement d'engager son pays au cas où le conflit surgirait dans une partie de l'Europe, orientale ou centrale. Il était le porte-parole de l'opinion britannique tout entière lorsqu'il affirmait que la Grande-Bretagne était prête à repousser toute agression allemande dirigée contre la terre française, mais entendait garder sa liberté au cas où l'attaque se produirait contre les pays de l'Est européen. Pleine de méfiance à l'égard de ces nouveaux Etats de l'Est, les jugeant turbulents et belliqueux, l'Angleterre ne voulait pas s'engager à intervenir sur ce théâtre. Déjà, en 1919, les traités de garantie concernaient la France seule.

En 1922, M. Lloyd George disait dans son mémoire: « Le peuple britannique comprend que la France réclame le droit d'être garantie contre une invasion de son territoire. Mais il n'accepterait pas volontiers d'être tenu à des obligations de caractère militaire, si la paix était rompue ailleurs. Participer à des entreprises militaires dans l'Europe centrale et orientale ne répondrait pas à ses intentions. Une alliance impliquant ou même paraissant impliquer pareille responsabilité n'aurait pas l'appui cordial du peuple britannique » (1).

En 1925, la limitation de la garantie anglaise à la frontière rhénane s'explique par les mêmes raisons. Dans la pensée des hommes d'Etat anglais, la paix sur le Rhin et le maintien du statut territorial d'Occident concordent avec les intérêts britanniques et l'Angleterre peut s'obliger de les garantir. Mais le maintien du *statu quo* dans l'Est européen lui est assez indifférent et elle ne voudrait pas, pour cette cause, verser une goutte de sang anglais. Du reste, l'opinion britannique, convaincue que ce *statu quo* est injuste à l'égard de l'Allemagne, ne verrait pas dans une agression allemande contre la Pologne ou la Tchécoslovaquie un crime international. Bien plus,

(1) « Livre Jaune », p. 103.

tout en condamnant la guerre comme telle, elle serait portée à reconnaître le bien-fondé d'une attaque allemande à l'Est de l'Europe. Comment intéresser le peuple anglais à la défense de la Pologne au cas où l'Allemagne entreprendrait de reconquérir par les armes le couloir de Dantzig, par exemple, s'il est persuadé qu'en attribuant ce territoire à la Pologne on a injustement spolié la Nation allemande? Pour obliger l'Angleterre à prêter son attention aux affaires de l'Est, il faudrait commencer par la convaincre que le *statu quo* oriental est conforme à la justice et à la morale internationales.

Un véritable abîme sépare l'Angleterre et la France sur ce point. La France ne doute pas que la répartition des territoires à l'Est de l'Europe ne soit conforme à la justice. Elle estime qu sa propre sécurité est liée à la sécurité des voisins orientaux de l'Allemagne, la Pologne et la Tchécoslovaquie lui apparaissant comme des alliées nées pour le maintien du *statu quo*. Laisser détruire ou affaiblir ces deux Etats serait en même temps ébranler la situation politique de la France et la laisser solitaire en face de l'Allemagne. L'étroite liaison qui existe entre la sécurité de la Pologne et celle de la France fut mise en relief avec beaucoup de talent par M. de Saint-Aulaire dans une note adressée à M. Briand, président du Conseil, et datée du 14 décembre 1921. Dans cette note, l'ambassadeur français rend compte de ses entretiens avec lord Curzon sur le sujet du Pacte franco-britannique et s'exprime en ces termes :

« Cependant, et je n'ai pas caché mon opinion sur ce point à lord Curzon, j'estime que cet engagement réciproque, fût-il conçu dans les termes les plus nets et dépouillés des réticences qui enveloppent la garantie de Versailles, serait complètement inutile s'il restait limité au cas d'agression *directe* de l'Allemagne. Ce cas est, en effet, tout à fait invraisemblable et, à moins que l'Allemagne soit frappée d'une démence incurable, elle ne renouvellera pas, après la leçon de la dernière guerre, la faute de 1914. Son jeu sera plus savant et autrement redoutable. Elle se souviendra de la dépêche d'Ems et s'efforcera de faire planer une équivoque sur les origines du conflit. Ou plutôt, elle s'inspirera des méthodes de Bismarck, en 1866, se jettera d'abord sur son adversaire le plus faible et, suivant la ligne de moindre résistance, envahira la Pologne comme en 1772. Sans doute, la France ne le tolérerait pas

et prendrait les armes pour défendre la Pologne et l'équilibre européen sur le Rhin. Mais elle serait isolée, une alliance défensive franco-anglaise, limitée à l'hypothèse d'une agression directe, ne s'appliquant pas à l'hypothèse autrement à craindre de l'agression indirecte. On peut donc dire qu'une pareille alliance, en mettant les choses au mieux, nous couvrirait sinon contre un nouveau Charleroi, du moins contre un Sedan, mais qu'elle ne nous couvrirait pas contre un Sadowa polonais, qui serait pour l'Allemagne la meilleure préparation d'un nouveau Sedan » (1).

Durant la conférence de Cannes, M. Lloyd George soumit à son collègue français le projet d'un pacte défensif. En voici le texte sans les considérants:

« ARTICLE PREMIER. — Dans le cas d'une agression directe et non provoquée contre le territoire de la France par l'Allemagne, la Grande-Bretagne se rangera immédiatement aux côtés de la France avec ses forces militaires, navales et aériennes.

« ART. 2. — Les H. P. C. affirment de nouveau l'intérêt commun que présentent pour elles les articles 42, 43 et 44 du Traité de Versailles, et se concerteront s'il y avait une menace d'une violation quelconque desdits articles ou si un doute venait à s'élever quant à leur interprétation.

« ART. 3. — Les H. P. C. s'engagent, en outre, à se concerter au cas où des mesures militaires, navales ou aériennes quelconques, incompatibles avec le Traité de Versailles, seraient prises par l'Allemagne.

« ART. 4. — Le présent traité n'imposera aucune obligation à l'un quelconque des Dominions de l'Empire britannique, à moins et jusqu'à ce qu'il ait été approuvé par le Dominion intéressé.

« ART. 5. — Le présent traité restera en vigueur pendant une période de dix ans et sera, d'un commun accord, renouvelable à la fin de cette période » (2).

Le projet de M. Lloyd George nous entraîne à quelques observations. Il limite le *casus fœderis* à une agression directe contre le

(1) « Livre Jaune », p. 92.

(2) « Livre Jaune », p. III.

territoire français et ne fait aucune allusion aux rapports de l'Allemagne avec ses voisins de l'Est. L'alliance serait unilatérale et ne comporterait aucun engagement réciproque de la France. Une pareille rédaction froissait la fierté française en donnant l'impression que l'Angleterre, seule, consentait des sacrifices pour la défense commune. L'opinion française estimait que l'alliance devait être bilatérale, parce qu'elle jugeait qu'une attaque directe de l'Allemagne contre la Grande-Bretagne pouvait fort bien se concevoir avec les progrès de la technique moderne. Pour nous, si, en effet, techniquement, une attaque aérienne ou navale de l'Allemagne contre la terre anglaise n'est pas irréalisable, politiquement, une lutte entre ces deux pays ne peut avoir lieu sans que la France et la Belgique ne soient les premières victimes de la violence germanique. En fait, si l'Allemagne revenait à ses anciens rêves d'hégémonie, elle trouverait pour lui barrer la route, d'abord les puissances continentales, surtout la France, et, ensuite seulement, la Grande-Bretagne. Mais constater qu'en pratique le *casus fœderis* jouerait toujours en faveur de la Belgique ou de la France ne signifie pas que l'Angleterre dans cette alliance assumerait toutes les charges sans jouir d'aucun profit. Un Sadowa français serait le signe avant-coureur d'un Sedan anglais.

La valeur du traité proposé par Lloyd George fut affaiblie par l'article 5 qui limitait sa durée à dix ans. Tant que la Pologne et la Tchécoslovaquie existeront, une agression directe de l'Allemagne contre la France semble improbable. Et elle devait paraître invraisemblable dans le laps de dix ans fixé par le projet de pacte présenté à Cannes. Durant cette période, le souvenir de la grande guerre restera trop vif dans la mémoire des peuples pour qu'une guerre nouvelle, même une guerre de revanche, puisse trouver nulle part un écho sympathique. De plus, tant que les provinces rhénanes seront occupées, l'Allemagne se trouvera dans l'impossibilité radicale d'entreprendre une guerre. Offrir à la France une garantie de dix ans uniquement, c'était la garantir contre un danger à peu près inexistant.

Néanmoins, M. Briand était prêt à négocier avec l'Angleterre sur la base du mémoire de Lloyd George. Dans sa réponse, le ministre français se prononça, aussi chaleureusement que l'anglais, sur le principe d'une entente franco-britannique englobant toutes les

questions internationales (1). Au sujet du Pacte défensif, il fit remarquer qu'il était nécessaire de lui donner un caractère bilatéral et de le préciser par un accord entre les états-majors des deux pays. Pour les autres Etats, M. Briand se rangea à l'avis du Premier anglais et, comme lui, estima qu'on pourrait leur assurer la paix et la sécurité par un pacte général de non-agression.

Il paraît que les deux ministres s'étaient mis d'accord et qu'un pacte franco-britannique, avec des modifications plus ou moins importantes au projet primitif, allait être signé, quand la brusque démission de M. Brand vint tout arrêter. Les propositions britanniques avaient été jugées dans certains milieux politiques de Paris comme incompatibles avec l'indépendance nationale en politique extérieure, et l'on accusait M. Briand de placer la France à la remorque de l'Angleterre en échange d'un pacte de garantie sans valeur réelle. Sa politique rencontra même une vive opposition auprès des personnages les plus haut placés. Il fut rappelé de Cannes. Voyant sa politique désapprouvée, M. Briand démissionna. M. Poincaré prit alors la présidence du Conseil. Ce changement politique indiqua clairement quel devait être le sort du Pacte de Cannes. L'arrivée de M. Poincaré marquait une nouvelle politique d'indépendance, voir même d'intransigeance.

Cependant, M. Poincaré attachait, comme chaque homme d'Etat en France, une grande importance à la conclusion d'un pacte franco-britannique et, dès son arrivée au pouvoir, insista auprès du gouvernement anglais sur la nécessité d'un pacte entre les deux pays. Mais, dans la pensée du nouveau Président du Conseil, ce pacte se présentait sous une forme beaucoup plus large et comportait beaucoup plus d'engagements pour la Grande-Bretagne que ne le voulait M. Lloyd George. Dans une note adressée à M. de Saint-Aulaire, M. Poincaré exposa les amendements au projet de Lloyd George, jugés indispensables par le Gouvernement français.

La rédaction de l'article premier du projet Lloyd George fut profondément modifiée. Désormais, en cas d'agression allemande (le mot « directe » est rayé), non seulement la Grande-Bretagne s'engage à secourir la France, mais aussi, *vice-versa*, la France s'oblige à soutenir la Grande-Bretagne. L'alliance revêt ainsi un caractère

(1) « Livre Jaune », p. 107.

bilatéral qui apaise la susceptibilité française. Dans l'article 2, on élargit la notion d'agression, en reconnaissant comme telle toute violation des articles 42 et 43 du Traité de Versailles. Puis on envisage une entente constante entre les états-majors des deux pays, et on prolonge la durée du Pacte jusqu'à trente ans.

Enfin, M. Poincaré proposa d'insérer dans le traité un article nouveau touchant la sécurité des nations orientales, dont le projet primitif anglais ne soufflait mot. Cet article était ainsi conçu :

« Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Sa Majesté Britannique conviennent de se concerter sur toute question de nature à mettre la paix en danger ou à porter atteinte à l'ordre général établi par les traités de paix dont ils sont signataires. Ils examineront en commun les mesures propres à en assurer rapidement un règlement pacifique conforme à l'équité » (1).

Malgré sa rédaction innocente, cet article engage formellement la Grande-Bretagne dans les affaires de l'Est et l'oblige à y partager, avec la France, le rôle de garant. Quoiqu'il ne fasse pas d'une agression allemande contre les puissances orientales un *casus fœderis*, il oblige cependant la Grande-Bretagne à sauvegarder dans cette partie d'Europe, de concert avec la France, le *statu quo* politique et territorial. C'était tout juste l'engagement que le Gouvernement anglais n'avait jamais voulu assumer.

Dans les discussions qui mirent aux prises les représentants des deux gouvernements, notamment M. de Saint-Aulaire et lord Curzon, on fit constamment remarquer, du côté anglais, que cet article du contre-projet français était inacceptable. Du reste, les Anglais firent bien d'autres objections, par exemple : la longue durée du Pacte et l'accord militaire, par lequel la France voulait compléter le Pacte et auquel l'Angleterre était tout à fait hostile.

Cette divergence de vues se doublait de profonds dissentiments sur les questions courantes de la politique internationale, notamment sur l'exécution du Traité de Versailles et sur la conférence économique que le Gouvernement français voyait avec un certain scepticisme. Or, M. Lloyd George considérait que l'entente parfaite entre les deux pays, sur tous les sujets de la politique extérieure, était la condition principale et même, du côté britannique, la raison

(1) « Livre Jaune », p. 124.

d'être du pacte défensif. Une divergence d'opinions sur la politique extérieure entre la France et la Grande-Bretagne ôtait, pour les Anglais, tout l'intérêt au Pacte. Enfin, la chute de M. Briand et l'arrivée de M. Poincaré furent interprétées en Angleterre comme une réponse défavorable à l'offre anglaise. L'accueil très froid fait en France au projet de Lloyd George irrita l'opinion britannique, convaincue que l'Angleterre avait fait tous les sacrifices possibles. L'idée d'un pacte envisagée favorablement par la Grande-Bretagne, avant et pendant la conférence de Cannes, perdit du terrain après l'échec des négociations Lloyd George-Briand. Le Gouvernement de Lloyd George, si sensible au moindre revirement de son opinion publique et d'ailleurs de plus en plus absorbé par les questions de politique intérieure, s'abstint de donner une réponse concrète au Gouvernement français. On revint souvent sur le problème, mais les négociations, conduites principalement par M. de Saint-Aulaire, se bornèrent à des échanges de vues qui n'obligeaient à rien et traînèrent en longueur.

Après la conférence de Cannes et la démission de M. Briand, il y eut un moment où l'on put espérer que la question du Pacte reviendrait à l'ordre du jour. C'était à l'entrevue de Boulogne (1), entre M. Lloyd George et M. Poincaré. Les ministres paraissaient s'entendre sur la plupart des questions et, en particulier, sur la conférence de Gênes. A la fin de l'entrevue, M. Lloyd George proposa spontanément à son interlocuteur de reprendre les pourparlers au sujet du Pacte. Mais, au cours de la conférence de Gênes, on s'aperçut que l'entente, qui paraissait s'être réalisée à Boulogne, n'était qu'une illusion. Désormais, l'idée d'un pacte franco-britannique est pour ainsi dire définitivement enterrée.

§ 2. — La Conférence de Gênes (1922)

La conférence de Gênes avait été réunie pour procéder au relèvement économique de l'Europe et, avant tout, à la reprise des relations commerciales avec la Russie soviétique. A propos du mémoire de M. Lloyd George, remis à M. Briand pendant la conférence de Cannes, nous avons montré quels espoirs le premier anglais

(1) « Livre Jaune », p. 137.

fondait sur la conférence de Gênes. La résolution adoptée à Cannes en fixait le programme sommaire. Nous y relevons le paragraphe 6 qui entre tout à fait dans le cadre de notre étude : « Tous les pays doivent prendre en commun l'engagement de s'abstenir de toute agression à l'égard de leurs voisins » (1). En un mot,, les Etats qui participent à la Conférence s'obligent à conclure un pacte de non-agression. L'idée de contracter un pareil pacte, au cours d'une réunion dont l'objet principal était la reconstitution économique de l'Europe, paraît assez judicieuse. En effet, c'est surtout la sécurité politique qui peut encourager le commerce international. Ce pacte de non-agression devait comporter seulement l'engagement mutuel de ne pas recourir aux armes en cas de litige. Mais les signataires ne se garantiraient pas réciproquement cet engagement. Si une agression avait lieu, en violation du Pacte, ils ne seraient pas obligés de secourir la victime et de châtier l'agresseur. Faute de garanties, le Pacte n'avait donc que la valeur d'une simple obligation morale uniquement sanctionnée par l'opinion publique. La participation de l'Allemagne et de la Russie à la conférence de Gênes en doublait cependant la valeur. A cette époque apparaît, peut-être pour la première fois, en ce qui concerne l'Allemagne, une conception nouvelle de la Paix qui finira par aboutir au traité de Locarno. On demande désormais à l'Allemagne de renoncer solennellement et librement à l'idée de modifier par la force le *statu quo* établi par le Traité de Versailles. Telle est la signification qu'on attachait à sa signature. On ajoutait que ce pacte pourrait brider l'élan révolutionnaire du gouvernement soviétique, toujours prêt à reprendre par la force sa doctrine sociale au delà des frontières de la Russie. Mais ni la résolution de Cannes, ni les négociations ultérieures n'ont précisé la forme que revêtirait le pacte de non-agression. On se borne à la formule très vague de Cannes.

A la conférence de Gênes, on s'occupa surtout des problèmes économiques. Toutefois, on prêta quelque attention au paragraphe 6 de la résolution de Cannes. Dans les entretiens des délégations, on discuta sur les différents projets de pacte, notamment sur le projet de M. Benès, ministre des Affaires étrangères de la République tchécoslovaque; aucun d'entre eux, cependant, ne fut soumis à une

(1) « Conférence de Gênes », Ministère des Affaires Etrangères, p. 16.

discussion officielle, soit aux commissions, soit à l'assemblée générale.

Le fiasco de la conférence, dû à l'intransigeance des uns, à la mauvaise volonté des autres, à la mésintelligence mutuelle de tous, a entraîné fatalement la faillite du pacte de non-agression qui devait être la conséquence d'une entente économique. Une trace de cette idée se trouve dans la résolution adoptée par la conférence à la séance plénière, le 18 mai. Dans cette résolution, on dissimule l'échec de la conférence en décidant de convoquer à La Haye une commission d'experts nommés respectivement par la Russie et les puissances « bourgeoises » pour examiner les divergences d'opinions qui s'étaient manifestées à Gênes. Le paragraphe 6 de cette résolution porte :

« En vue de permettre au travail des commissions de se poursuivre en toute tranquillité, et en vue de rétablir une confiance mutuelle, des engagements seront conclus entre le Gouvernement soviétique russe et les Gouvernements actuellement alliés du Gouvernement soviétique russe d'une part, et, d'autre part, les autres Gouvernements qui y feront partie, à l'effet de s'abstenir de tous actes d'agression contre leurs territoires respectifs et de s'abstenir de toute propagande subversive.

« L'engagement de s'abstenir de tous actes d'agression sera basé sur l'observation du *statu quo* actuel et restera en vigueur pendant une période de quatre mois après la clôture des travaux de commissions.

« L'engagement concernant la propagande obligera les Gouvernements à n'intervenir d'aucune façon dans les affaires intérieures des autres Etats, à ne pas aider financièrement, ou par quelque autre moyen, les organisations politiques dans les autres pays et à supprimer sur leur territoire les tentatives tendant à fomenter les actes de violence dans les autres Etats, ou tendant à troubler le *statu quo* territorial et politique » (1).

Cette disposition n'a joué aucun rôle dans l'histoire de la sécurité et nous nous contentons de la citer sans commentaire. Durant la conférence de Gênes, le Gouvernement français jugea qu'il se trouvait à un moment propice pour reprendre les négociations rela-

(1) « Conférence de Gênes », Ministère des Affaires Etrangères, p. 141.

tives au Pacte franco-britannique. On était au lendemain de l'accord germano-russe de Rapallo dont la conclusion avait été tout à fait inattendue. Rappelons-en les circonstances.

La première semaine de la conférence à peine écoulée, pendant que les délégués des Etats s'efforçaient vainement de trouver une base d'entente avec les Russes, on répand soudain, le 16 avril, la nouvelle que les Allemands, sans prévenir les autres puissances, ont conclu un accord avec la Russie. Cette nouvelle fut bientôt confirmée par les déclarations officielles des signataires. A Rapallo, M. Rathenau, délégué allemand, et M. Tchitcherine, délégué russe, avaient signé un traité entre les deux puissances en vertu duquel l'Allemagne renoue avec les Soviets les relations diplomatiques et consulaires, renonce à réclamer toute indemnité à la Russie, soit à cause du préjudice causé à ses ressortissants ou à l'Etat allemand, par l'application des nouvelles lois russes, soit du fait de la guerre à titre de réciprocité et reprend les relations commerciales sur le pied de la nation la plus favorisée. Ainsi l'Allemagne, dans le dos des autres nations, réglait seule, pour son propre compte, des questions qui intéressaient tous les membres de la Conférence. Cette attitude, déloyale au plus haut degré, créa une situation très difficile. Les autres puissances ne voulant pas accepter une entente avec la Russie, sur la base des principes de Rapallo (ce qui les aurait entraînées à de profonds sacrifices) ne pouvaient plus espérer désormais que les Soviets leur accorderaient plus qu'à l'Allemagne. Le traité de Rapallo dissipa les dernières illusions d'un accord avec la Russie, sur la base des principes fixés à Cannes par les Alliés.

Chose plus grave, ce traité rapprochait l'Allemagne et la Russie. Sans affirmer, comme l'opinion publique le prétendait, que l'accord de Rapallo était accompagné d'une alliance militaire secrète, on ne peut pas nier que le rapprochement économique encouragé par ce traité devait faciliter une entente politique. Celle-ci ne pouvait être dirigée que contre les puissances alliées qui trouvaient là un juste motif d'inquiétude.

M. Poincaré considéra aussitôt le Traité de Rapallo comme la manifestation d'une entente germano-russe et jugea opportun d'y répondre par un accord franco-britannique. Voici ce qu'il écrit dans une lettre adressée à M. de Saint-Aulaire, datée du 2 mai 1922 :

« ...La conclusion du traité germano-russe constitue, de la

manière la plus évidente, une menace pour la Paix. Ce traité n'est que la manifestation de la tendance naturelle qui porte les Allemands et les Russes à se rapprocher dans un dessein commun d'hostilité contre les puissances signataires du Traité de Versailles, et en particulier contre la France et l'Angleterre... Il est clair que l'Allemagne tout entière attache beaucoup moins d'importance aux stipulations du Traité de Rapallo qu'à sa signification générale; qu'elle y voit la première étape d'un rapprochement entre elle et la Russie qui doit lui permettre de mettre en échec les puissances occidentales et de préparer sa revanche... Si la France et l'Angleterre ne veulent pas être surprises par les événements, il est urgent qu'elles répondent à la manœuvre germano-russe en affirmant publiquement par la signature du Pacte leur résolution de demeurer unies devant le danger » (1).

M. Poincaré demandait non seulement de hâter la conclusion d'un Pacte franco-britannique, mais insistait aussi sur la nécessité d'une entente plus large embrassant la Belgique, l'Italie et les Etats alliés de l'Europe orientale et dont le Pacte serait le pivot. Cette vaste entente des Puissances alliées était justifiée par les événements récents :

« Le Traité de Rapallo est venu démontrer, s'il en était besoin — dit M. Poincaré dans sa lettre — que ce n'est pas sur le Rhin que se produira d'abord la manœuvre offensive allemande destinée à miner l'édifice de paix construit à Versailles. Les stipulations du Pacte franco-britannique relative à la protection directe de notre frontière auront pour effet de détourner du Rhin la menace allemande. Elles sont nécessaires à notre sécurité immédiate : elles seraient vaines si la France et l'Angleterre ne faisaient pas preuve d'une égale prévoyance à l'égard d'une menace indirecte, mais non moins dangereuse. C'est à l'Est de l'Allemagne que se produira l'attaque du Reich » (2).

Enfin, la lettre précise que dans cette entente générale « il ne s'agit pas d'étendre purement et simplement à la menace orientale les stipulations défensives que le projet de Pacte prévoit dans l'éventualité d'une attaque sur le Rhin et qui, en raison de la

(1) « Livre Jaune », p. 141.

(2) « Livre Jaune », p. 141.

proximité du péril et des décisions immédiates qu'il comporte, doivent avoir le caractère d'un engagement précis. Il s'agit de prévoir la nécessité de se concerter en cas d'une menace dirigée contre la Paix : L'engagement de procéder à un examen de la situation mettra les deux pays en mesure de conjurer le danger avant que la guerre déchaînée à l'Est ne vienne déferler sur leur propre territoire. La seule énonciation d'un pareil engagement fera d'ailleurs réfléchir les auteurs de trouble et sera le chaînon initial d'ententes analogues qui maintiendront solidement l'armature de la Paix générale » (1).

Malgré les demandes réitérées de M. de Saint-Aulaire, les négociations ne furent pas reprises. M. Poincaré se trompait en pensant que le Traité de Rapallo, preuve de la déloyauté allemande, irriterait assez M. Llyod George pour le rendre favorable aux suggestions de Paris.

Mais l'indignation de M. Llyod George ne dura que quelques heures et bientôt il s'efforçait de retrouver un terrain d'entente avec la Russie et l'Allemagne. Comme sur cette voie il n'était suivi ni par la France, ni par la Belgique, il attribua l'échec de la réunion de Gênes à l'intransigeance franco-belge. Profondément déçu par les maigres résultats de la conférence à laquelle, cependant, il avait lié ses calculs électoraux, le ministre anglais fit comprendre à son départ de Gênes que l'entente franco-britannique avait vécu. Il était dès lors évident qu'on ne parlerait plus du Pacte, lequel n'était dans la conception anglaise qu'une partie de l'entente générale. Ces dissentiments furent encore accrus par le discours que M. Poincaré prononça à Bar-le-Duc le 25 avril 1922. Ce discours, où il laissait entendre que la France appliquerait seule les sanctions du Traité de Versailles au cas où les autres alliées refuseraient d'agir en commun, afin de forcer l'Allemagne à exécuter le Traité, ce discours froissa l'opinion publique anglaise déjà irritée pour d'autres motifs contre la France.

*
**

Après l'échec, en janvier 1923, de la Conférence interalliée de Paris, réunie pour exiger de l'Allemagne le paiement des répara-

(1) « Livre Jaune », p. 141.

tions, la France et la Belgique entreprirent contre le Reich une action séparée. Les troupes françaises et belges occupèrent la Rhur. En juillet 1923, le Gouvernement britannique, qui ne s'était pas associé à l'action franco-belge, adressa une note, sur ce sujet, à l'ambassadeur de France à Londres. Cette note proposait de rechercher à nouveau une base d'entente entre la France et la Grande-Bretagne. Le passage suivant intéresse directement notre étude : « Le Gouvernement de Sa Majesté n'a pas traité dans cette note la question de sécurité, mais il a déjà indiqué qu'il était prêt à examiner ce sujet avec sympathie à tout moment qu'on jugerait opportun » (1). Le Gouvernement anglais entendait se servir du Pacte comme d'un instrument d'échange pour obtenir des concessions de la part de la France. Mais le Cabinet de Paris repoussa le marché et coupa assez brusquement la conversation par cette note : « Dans le dernier paragraphe de sa lettre, le Gouvernement britannique a mentionné la question de la sécurité; nous serons toujours heureux de nous entretenir de cette question avec lui, mais elle n'a rien à voir avec l'occupation de la Rhur, et il semble préférable que les deux problèmes soient envisagés distinctement » (2).

Séparer la question du Pacte du problème de l'occupation, cela revenait à refuser le marché. C'est le sens qu'on attribua en Angleterre à la réponse française. Depuis cette époque, il n'a plus été question d'un Pacte franco-britannique.

* * *

Il faut remarquer que de 1921 à 1923, époque dont nous venons de nous occuper, l'Angleterre mettait sur le même plan le Pacte franco-britannique et le Pacte franco-belge — tous deux assurant la sécurité complète sur le Rhin. Du reste, la sauvegarde de la Belgique importe plus à l'Angleterre que celle de la France, étant donné que depuis les traités de 1831 et de 1839 elle s'est habituée à garantir la sécurité de la Belgique et à considérer cet Etat comme un facteur important de l'équilibre européen et un élément de sa propre sûreté.

(1) « Livre Jaune », p. 150.

(2) « Livre Jaune », p. 150.

*
**

Après que l'idée d'un Pacte franco-britannique eut fait faillite à la suite de négociations infructueuses, on commença d'élaborer à Genève une solution générale au problème de la sécurité. En 1923, on mit sur pied le traité d'Assistance mutuelle; en 1924, le Protocole de Genève. Mais l'échec des travaux de la Société des Nations pousse les Puissances européennes à rechercher de nouveau une solution régionale en faveur des pays les plus exposés. En février 1925, on entame des négociations au sujet d'un Pacte de sécurité entre les Etats intéressés au statut du Rhin. Le 16 octobre de la même année, on parvient à élaborer un ensemble d'accords, qui fournissent une solution au problème de la sécurité pour les pays voisins de l'Allemagne. Ce sont les accords de Locarno.

CHAPITRE IX

Les Traités de Locarno

§ 1^{er}. — Proposition allemande de 1922-1923

A la veille de la Conférence interalliée de Paris où l'on aurait dû résoudre le problème épineux des réparations, le Gouvernement allemand adressa au gouvernement français, par l'intermédiaire de Washington, la proposition de conclure un Pacte rhénan de sécurité.

L'ambassadeur de l'Allemagne à Washington au cours d'un entretien avec le secrétaire d'Etat, M. Hughes, entretien qui eut lieu en décembre 1922, lui demanda de communiquer à l'ambassadeur français, M. Jusserand, la proposition suivante de son Gouvernement : « Les Gouvernements allemand, anglais, français et italien s'engagent solennellement, les uns vis-à-vis des autres, et promettent à celui des Etats-Unis de ne pas faire la guerre pendant une génération, soit trente ans, à moins que la chose ne soit décidée par un vote populaire, ce qui rendrait la guerre virtuellement impossible » (1).

Le 31 décembre le chancelier Cuno renouvelle cette proposition dans un discours prononcé à Hambourg. Une partie de ce discours mérite d'être cité : « Pour prouver à la France que nous n'avons pas d'idées belliqueuses et qu'elle pouvait évacuer sans crainte la rive gauche du Rhin, nous avons fait savoir au Gouvernement français, par l'intermédiaire d'une tierce Puissance, que l'Allemagne était prête à mettre en commun, avec la France et les autres Puis-

(1) « Le Temps », 5 janvier 1923.

sances ayant des intérêts sur le Rhin, entre les mains d'une grande Puissance n'ayant pas d'intérêts sur le Rhin, un engagement solennel par lequel ces Etats s'engageraient, pendant une génération, à ne pas se faire la guerre sans y être autorisés par un plébiscite. La France a repoussé cette offre » (1).

En effet, avant que le chancelier Cuno eut prononcé son discours, M. Poincaré avait envoyé une dépêche à M. Jusserand, où il faisait savoir à M. Hughes qu'il repoussait l'offre allemande. Il justifia l'accueil négatif que la France faisait à la proposition du Gouvernement allemand par les considérations suivantes: L'offre du chancelier Cuno n'avait, disait-il, pour objet, que de provoquer une confusion à la veille de la Conférence de Paris, qui aurait dû décider s'il y avait lieu d'appliquer des sanctions contre l'Allemagne; elle tendait aussi, comme l'avoua franchement le chancelier, à provoquer l'évacuation de la rive gauche, gage des réparations pour les Alliés. Enfin, la proposition envisagée non plus par rapport aux circonstances politiques qui la provoquèrent, mais examinée quant au fond, ne présentait aucune valeur réelle pour la France. Pourquoi, si elle désire sincèrement la Paix sur le Rhin, l'Allemagne limite-t-elle la trêve à trente ans? Et même, durant cette période, la sécurité de la France serait fort précaire, puisqu'il suffirait d'un vote populaire pour que la guerre fut possible; le résultat d'un plébiscite de ce genre pourrait être préparé par une intense propagande belliqueuse et alors le vote ne serait qu'une simple formalité qui ne donnerait aucune certitude à la Paix. L'engagement de l'Allemagne ne constituerait une véritable garantie pour la France qu'autant qu'il serait renforcé par l'engagement positif de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis de venir au secours de la France en cas d'agression allemande (2).

De plus, en limitant le problème au Rhin, et en ne soufflant mot de l'Est européen, la proposition allemande est incomplète : « La proposition de non agression contre la France, l'Italie et l'Angleterre laisserait l'Allemagne entièrement maîtresse d'attaquer nos petits alliés, notamment la Pologne et la Tchécoslovaquie, et même des neutres, comme le Danemark, pour reprendre les territoires

(1) « *Le Temps* », 2 janvier 1923.

(2) « *Le Temps* », 4 janvier 1923.

habités par des Danois ou des Polonais et pour recommencer à préparer son hégémonie sur l'Europe. Nous savons très bien dès maintenant que le jour où l'Allemagne voudra faire la guerre, c'est sur les petites nations qu'elle se rejettera. Son plan de non agression lui en laisserait le droit et nous interdirait de venir à leur secours » (1).

Enfin le Gouvernement français dressa contre l'offre allemande une objection d'ordre constitutionnel. La Constitution française réserve aux Chambres le droit de guerre et paix; un plébiscite en cette matière ne se conçoit pas dans le cadre des lois constitutionnelles de la France. La proposition du chancelier allemand n'eut aucune suite. Le 11 janvier, la Rhur fut occupée à titre de sanction. Les rapports très tendus des deux pays ne permettaient même pas de penser à un pacte de non agression.

§ 2. — Les négociations de 1925 relatives au Pacte Rhénan de sécurité

Avant même la session de mars du Conseil de la Société des Nations, session où le Protocole de Genève fut officiellement repoussé par M. Chamberlain, au nom de la Grande-Bretagne, on ébaucha, en de nouvelles négociations, un Pacte rhénan de sécurité. Le 9 février 1925, le Gouvernement allemand envoya à Paris un mémorandum dans lequel il proposait un Pacte entre les Puissances intéressées à la Paix sur le Rhin, notamment la Grande-Bretagne, la France et l'Italie (2). Par cet accord, les Etats visés s'obligeraient mutuellement devant le Gouvernement des Etats-Unis à ne pas recourir à la guerre pendant un laps de temps prolongé restant à déterminer. Cet engagement serait contracté sur la base du *statu quo* rhénan, garanti individuellement et collectivement, par toutes les parties. On y pourrait joindre des conventions d'arbitrage entre l'Allemagne, d'une part, et, d'autre part, la France, ou même les autres Etats qui désireraient y participer. Le Gouvernement allemand entendait sans doute, par ces derniers mots, la Pologne et

(1) La dépêche de M. Poincaré à M. Jusserand, « *Le Temps* », 5 janvier 1923.

(2) « Pacte de sécurité », I, p. 3.

la Tchécoslovaquie. Cette démarche aurait été, dit-on, suggérée au Cabinet de Berlin par la Grande-Bretagne, favorable à une solution partielle (pour la région rhénane) du problème de la sécurité. Le Gouvernement français n'y répondit pas aussitôt, mais il se ménagea le temps nécessaire pour se mettre d'accord avec ses autres alliés (1). Après avoir échangé des lettres nombreuses, Londres et Paris parvinrent à établir le texte définitif de la réponse française qui fut remise le 16 juin 1925 au Gouvernement allemand (2). Celle-ci spécifiait, entre autres, les points suivants :

1° Le Pacte ne saurait être signé sans que l'Allemagne entrât dans la Société des Nations ;

2° Il devrait être conclu sur la base du respect absolu des traités de paix existants; en particulier, on ne saurait toucher aux clauses du Traité de Versailles sur l'occupation des régions rhénanes ;

3° L'engagement de ne pas recourir à la guerre devrait être pris sans terme déterminé ;

4° L'exécution de la convention d'arbitrage, déterminant une procédure pacifique pour régler les litiges, devrait être garantie par les puissances garantes du *statu quo* rhénan en vertu du Pacte de sécurité ;

5° Le Gouvernement français insiste sur la nécessité de conclure des conventions d'arbitrage semblables entre l'Allemagne et ses voisins orientaux ;

6° Enfin, il remarque que la Belgique, non mentionnée expressément dans la note allemande, devra participer au Pacte de sécurité à titre d'Etat intéressé à la paix sur le Rhin.

Sur les bases indiquées par la réponse française du 16 juin et adoptées ensuite par l'Allemagne, on a procédé aux travaux préparatoires. En septembre 1925, un comité de juristes français, anglais, belges et allemands se réunit à Londres afin d'élaborer un projet de pacte rhénan et des conventions d'arbitrage. Quand le texte des projets eut été arrêté par les juristes, les gouvernements intéressés décidèrent de convoquer une conférence des ministres des affaires étrangères de France, de Grande-Bretagne, d'Italie, de Belgique, d'Allemagne, de Pologne et de Tchécoslovaquie. Cette conférence

(1) « Pacte de sécurité », I., p. 4.

(2) « Pacte de sécurité » I. p. 27.

se réunit le 5 octobre à Locarno où, après quelques journées de délibération, on parapha ou on signa les célèbres accords dits de Locarno.

§ 3. — Le Pacte Rhénan

Les accords de Locarno, au nombre de sept, constituent un ensemble politique à peu près indivisible (1). Ils peuvent être classés, quant à leur but politique, en deux groupes : le premier formé par le Pacte Rhénan, entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, et deux conventions d'arbitrage : germano-belge et franco-allemande; le second, par les conventions d'arbitrage entre l'Allemagne d'une part et la Pologne ou la Tchécoslovaquie d'autre part, et par les traités de sécurité conclus par la France avec la Pologne et la Tchécoslovaquie. Le premier groupe d'accords a pour objet d'assurer la paix entre les pays voisins sur le Rhin et d'y maintenir le *statu quo* territorial; le second se propose de raffermir les relations pacifiques entre l'Allemagne et ses voisines orientales et de donner à ces dernières une garantie de sécurité.

Le véritable pivot des accords signés ou paraphés à Locarno c'est le Pacte rhénan, auquel sont subordonnés tous les autres. En effet, dans toutes les conventions autres que le Pacte, on rencontre la disposition suivante : « Elle (la convention) entrera et demeurera en vigueur dans les mêmes conditions que le dit traité (Rhénan) » (2). Par conséquent, l'abrogation du Pacte entraînerait celle des autres conventions locarniennes.

Le Pacte Rhénan donnant une solution à la question de sécurité pour la région rhénane, fut conclue entre les puissances intéressées directement ou indirectement au Rhin, à savoir: la Grande-Bretagne, l'Italie, la Belgique, la France et l'Allemagne. Son objet principal est de maintenir la paix entre les puissances qui voisaient sur le Rhin — la France, l'Allemagne et la Belgique — sur la base du

(1) Voir le texte des accords de Locarno dans le « Pacte de sécurité », II. p. 15.

(2) Art. 21, al. 2, des conventions d'arbitrage franco-allemandes et belgo-allemandes ; art. 22, al. 2, des conventions d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne ou la Tchécoslovaquie ; art. 4, al. 2, des Traités entre la France et la Pologne ou la Tchécoslovaquie.

statut politique et territorial établi à Versailles. Les moyens grâce auxquels il se propose d'atteindre ce but sont : l'interdiction à peu près absolue de recourir aux armes, la procédure pacifique pour la solution de tous les conflits, enfin la garantie des signataires.

Le principe fondamental sur lequel fut construit tout le système du Pacte c'est l'interdiction, pour la Belgique et la France, de recourir à la guerre contre l'Allemagne et la même interdiction pour celle-ci à l'égard de celles-là. Dans la région rhénane, qui a vu tant de fois les peuples voisins se déchirer cruellement par des luttes sanglantes, une paix quasi-perpétuelle devra désormais régner. « L'Allemagne et la Belgique, et de même l'Allemagne et la France, s'engagent réciproquement à ne se livrer, de part et d'autre, à aucune attaque ou invasion et à ne recourir, de part et d'autre, en aucun cas, à la guerre. » (Art. 2, al. 1.) Cette interdiction, ne comportant que quelques exceptions, énumérées limitativement par le même article 2, concerne exclusivement les rapports respectifs de l'Allemagne, d'une part, de la Belgique et de la France, d'autre part. Par conséquent, le Pacte rhénan n'apporte aucune restriction au droit de guerre entre la France et la Belgique. Cette constatation paraît importante, puisque le même Pacte rhénan constate l'abrogation de la neutralité qui protégeait, avant 1914, la Belgique contre l'attaque de n'importe quelle autre puissance, y compris la France.

La Belgique, pays neutre à titre permanent en vertu des traités de 1831 et 1839 demanda à la Conférence de Paris d'insérer dans le futur Traité de Paix un article qui constaterait que sa neutralité ne correspond plus aux nouvelles conditions politiques. La Conférence fit droit à cette requête dans l'article 31 du Traité de Versailles : « L'Allemagne reconnaissant que les traités du 19 avril 1839, qui établissaient avant la guerre le régime de la Belgique ne correspondent plus aux circonstances actuelles, consent à l'abrogation de ces traités et s'engage, dès à présent, à reconnaître et à observer toutes conventions quelles qu'elles soient, que pourront passer les principales puissances alliées et associées, ou certaines d'entre elles, avec les gouvernements de Belgique ou des Pays-Bas, à l'effet de remplacer les dits traités de 1839. Si son adhésion formelle à ces convention ou à quelques-unes de leurs dispositions était requise, l'Allemagne s'engage, dès maintenant, à la donner. » L'article

précité reconnaît que les traités de 1839, établissant la neutralité de la Belgique, ne correspondent plus aux circonstances nouvelles, ce qui revient à dire qu'ils sont abrogés en vertu de la clause *rebus sic stantibus*. Donc, à notre avis, on ne peut se ranger à l'opinion que le Traité de Versailles se contenta d'annoncer la future abrogation des traités de neutralité par les conventions à venir. C'est le Traité de Versailles lui-même qui a abrogé les traités de 1839 en constatant qu'ils ne correspondent plus aux circonstances nouvelles. Il est donc inexact d'affirmer que « c'est seulement à partir du 16 octobre 1925 que la Belgique, indépendante depuis 1830, devenait souveraine et libre de ses actes » (1), puisque, le 16 octobre 1925, les puissances signataires du Pacte Rhénan se sont bornées à dire, dans le préambule du Pacte, parmi d'autres considérants : « Constatant l'abrogation des traités de neutralisation de la Belgique... » et ces termes paraissent constater simplement l'abrogation qui a eu lieu auparavant dans le Traité de Versailles. La rédaction de ce passage ne permet pas, à notre avis, d'y voir un acte d'abrogation des puissances contractantes. Du reste, elles n'auraient pas pu le faire, puisque la neutralité de la Belgique cessait d'exister bien avant la Conférence de Locarno. Une modification profonde se produisit pendant la grande guerre et c'est durant cette période que la Belgique a cessé d'être un Etat neutre à titre permanent. Le Traité de Versailles, qui a clos cette époque, a reconnu solennellement cette modification dans la situation politique de la Belgique et a abrogé les traités de neutralité par l'application de la clause *rebus sic stantibus*; le Pacte Rhénan n'avait plus rien à abroger et pouvait uniquement constater l'abrogation accomplie longtemps avant; c'est ce qu'il a fait à notre sens.

Si pourtant on voulait admettre l'opinion opposée et soutenir que le Traité de Versailles n'a pas abrogé les traités de 1839 et que c'est seulement le Pacte rhénan qui l'a fait dans son préambule, il en résulterait que la Belgique était restée neutre à titre permanent jusqu'au 16 octobre 1925. De quel droit alors la Belgique, Etat neutre, a-t-elle conclu un accord militaire avec la France? Vraiment, si la Belgique est restée, pendant la période d'après-guerre, un pays neutre, c'est sans le savoir !

(1) Milenkovitch « Le problème de la sécurité européenne », p. 112.

Qu'on admette que les traités de 1839 ont été abrogés par le Traité de Versailles ou par le Pacte Rhénan, on doit conclure dans les deux cas qu'actuellement la Belgique n'est plus un Etat neutre. Juridiquement, la sécurité belge est beaucoup moins bien protégée par les Traités actuellement en vigueur que par ceux de 1839. Avant la guerre, en cas d'agression de n'importe quel Etat, la Belgique avait le droit de demander le secours des garants. Aujourd'hui, elle ne peut le faire qu'en cas d'une agression allemande. Si elle était attaquée par un autre Etat que l'Allemagne, par exemple par la France ou par l'Angleterre, elle ne jouirait d'aucune garantie, à moins que l'agresseur ne viole les articles 10 ou 12 à 15 du Pacte de la S. D. N. Il n'est nul besoin d'ajouter qu'au point de vue politique il n'existe, pour la Belgique, aucun danger d'agression des voisins autres que l'Allemagne. Or, le Pacte rhénan assure la complète sécurité de la Belgique contre l'unique agression possible, contre celle de l'Allemagne.

L'article 2, proclamant dans son premier alinéa l'interdiction des guerres franco-allemandes ou germano-belges, énumère, dans les alinéas suivants, les exceptions à cette règle générale. Le recours aux armes reste licite : 1) en cas de légitime défense; 2) quand il y a lieu d'appliquer l'article 16 du Pacte; 3) en cas d'autorisation donnée par l'Assemblée ou le Conseil de la S. D. N.; 4) en application de l'article 15, alinéa 7, du Pacte de la S. D. N., pourvu que l'action soit dirigée contre un Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque.

Examinons successivement chacune de ces exceptions :

1. — La défense de faire la guerre ne s'applique pas s'il s'agit « de l'exercice du droit de légitime défense, c'est-à-dire de s'opposer à une violation de l'engagement de l'alinéa précédent ou à une contravention flagrante aux articles 42 et 43 du dit Traité de Versailles, lorsqu'une telle contravention constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison du rassemblement des forces armées dans la zone démilitarisée une action immédiate est nécessaire. » (art. 2, al. 3). Le droit de légitime défense ne saurait être exercé que dans deux cas :

1° L'interdiction des guerres a été violée par l'adversaire;

2° Une contravention flagrante a été commise aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles.

On pourra violer la règle qui interdit les guerres soit par une franche déclaration de guerre, soit en engageant les hostilités. Cette violation pourra être commise par les trois puissances rhénanes. Au contraire, une infraction aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles ne peut être commise que par l'Allemagne, puisque, seule parmi les puissances rhénanes, elle est tenue, comme Etat souverain de la zone démilitarisée, à respecter ces articles. Le texte de l'article 2 précise minutieusement quelle contravention aux articles 42 ou 43 donnera droit aux puissances menacées d'y répondre par un recours aux armes. C'est seulement quand elle constitue un acte non provoqué d'agression et quand elle consiste en rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, que l'exercice du droit de légitime défense devient licite. Par conséquent, un rassemblement de troupes allemandes qui ne saurait être considéré, en raison des circonstances qui l'expliquent, comme un acte d'agression, ne légitimera pas l'action militaire de la France ou de la Belgique; par exemple, si dans la Rhénanie éclatent des troubles révolutionnaires, et que la police qui s'y trouve n'est pas en état d'assurer l'ordre, l'Allemagne aura le droit d'envoyer des troupes pour réprimer la révolte. Si, par ailleurs, elle avise le Conseil de la S. D. N. et les puissances rhénanes des motifs urgents de son action, elle ne pourra nullement être accusée d'avoir commis un acte d'agression contre la France ou contre la Belgique. De même, l'Allemagne ne sera pas réputée agresseur si elle rassemble ses troupes dans la zone démilitarisée afin de parer à une provocation belge ou française. Par exemple : la France lui déclare la guerre ou viole ses frontières; évidemment, l'action militaire de l'Allemagne, dans la zone visée par les articles 42 et 43 du Traité de Versailles, ne saurait être regardée comme une contravention flagrante à ces articles ; bien plus, elle ne sera que l'exercice du droit de légitime défense. Aucune autre contravention aux articles 42 et 43 du Traité de Versailles, que celle qui est définie à l'article 2 du Pacte rhénan, ne justifiera l'action militaire de la France ou de la Belgique. L'article 2 du Pacte rhénan restreint ainsi les droits de ces nations en comparaison avec l'article 44 du Traité de Versailles qui dispose: « Au cas où l'Allemagne contreviendrait *de quelque manière que ce soit* aux

dispositions des articles 42 et 43, elle serait considérée comme commettant un acte hostile vis-à-vis des puissances signataires du présent Traité et comme cherchant à troubler la paix du monde. » Tandis que l'article précité du Traité de Versailles justifiait d'avance l'action répressive des puissances signataires, notamment de la France et de la Belgique, quelle que fut la contravention commise contre le statut de la zone démilitarisée, contravention considérée toujours comme un acte hostile, le Pacte rhénan ne réserve à la Belgique et à la France le droit de riposter par l'action militaire contre une infraction aux articles 42 et 43 qu'au cas où celle-ci est extrêmement grave.

2. — La seconde exception à la prohibition des guerres se présentera lorsqu'il y a lieu d'appliquer les sanctions de l'article 16 du Pacte de la Société. Cette exception se comprend parfaitement puisque les puissances rhénanes sont Membres de la S.D.N. et tenues comme telles de respecter les dispositions du Pacte. Du reste, l'article 7 du même Pacte rhénan stipule que « le présent Traité, destiné à assurer le maintien de la paix et conforme au Pacte de la Société des Nations, ne pourra être interprété comme restreignant la mission de celle-ci de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde ».

L'action militaire des Membres de la Société contre un Etat récalcitrant se conçoit en deux cas : dans l'hypothèse d'une guerre illicite quant à ses origines, c'est-à-dire entreprise en violation des articles 12 à 15 du Pacte, ou d'une guerre illicite quant à son but incompatible avec l'article 10. L'article 2 du Pacte rhénan ne mentionne que l'article 16; ce fait s'explique assez bien, car d'après une opinion courante, quoique à notre avis très mal fondée, les sanctions des dispositions de l'article 10 comme celles des articles 12 à 15 se trouvent également dans l'article 16. Par conséquent, pour les rédacteurs du Pacte rhénan, il a paru suffisant de citer l'art. 16 pour justifier du même coup les sanctions militaires prises contre une guerre illicite, tant par son but que par ses origines.

3. — Les puissances rhénanes peuvent se faire la guerre quand elles agissent « en raison d'une décision prise par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations » (art. 2, al. 5). Cette exception ne concerne pas l'action militaire, entreprise par les Membres

de la Société en vertu de l'article 16 du Pacte de la S. D. N.; si l'on comprend ainsi cette exception, elle ferait double emploi avec la précédente. Elle ne se rattache qu'aux décisions du Conseil (la raison pour laquelle on mentionne aussi l'Assemblée de la S. D. N. nous paraît inexplicable) prises en vertu des dispositions du Pacte rhénan ou des articles du Pacte de la S. D. N. autres que l'article 16. Par exemple, un différend qui divise la France et l'Allemagne est soumis aux fins de règlement judiciaire à la Cour permanente de Justice internationale. Si la France gagne le procès et que l'Allemagne refuse net de s'incliner devant cette décision, elle s'adressera au Conseil qui pourra l'autoriser en vertu de l'article 13 du Pacte de la S. D. N. et de l'article 5, alinéa 3, du Pacte rhénan à faire exécuter la sentence *manu militari*.

4. — L'interdiction des guerres ne s'applique pas non plus lorsqu'il s'agit d'une action « en application de l'article 15, alinéa 7, du Pacte de la S. D. N. pourvu que, dans ce dernier cas, cette action soit dirigée contre un Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque » (art. 2, al. final). Cette disposition ne concerne pas les différends franco-allemands ou germano-belges; en effet, s'il y a un litige entre la France et l'Allemagne ou entre la Belgique et l'Allemagne, et si le Conseil ne parvient pas à établir son rapport à l'unanimité, on se trouvera bien dans la situation prévue par l'article 15, alinéa 7, du Pacte de la S. D. N., mais aucune des deux parties n'aura le droit de recourir aux armes. Le Pacte rhénan en prohibant la guerre restreint leur liberté à ce point de vue. Si cependant, l'une des parties enfreint la prohibition et déclare la guerre à l'autre, celle-ci aura le droit de résister à l'invasion en vertu du droit de légitime défense. Son action sera légitimée par l'article 2, alinéa 3; l'article 2, alinéa dernier, dont nous parlons maintenant, n'a rien à voir dans cette situation. Dans quelle hypothèse alors sera-t-il applicable? En cas de conflit entre une des puissances rhénanes et un autre Etat. Pour rendre plus claire notre pensée, prenons un exemple : l'Allemagne soumet son différend avec la Pologne au Conseil. Celui-ci ne réussit pas à donner un rapport unanime. Aux termes de l'article 15, alinéa 7, du Pacte de la S. D. N. les deux parties recouvrent leur liberté d'action. L'Allemagne, n'ayant pas trouvé une solution pacifique, commence les

hostilités contre la Pologne. Alors, la France aura le droit de secourir la Pologne attaquée précisément en vertu de l'article 2, alinéa dernier du Pacte rhénan. Il va sans dire que si, en l'occurrence, c'est la Pologne qui recourt la première aux armes, l'interdiction de la guerre entre la France et l'Allemagne subsiste et la France ne pourra pas assister la Pologne.

Sauf ces quatre exceptions, les puissances rhénanes, la France, la Belgique et l'Allemagne doivent observer la paix perpétuelle. Mais, puisque la voie de la force leur est désormais fermée, comment seront résolus les différends qui pourraient les diviser? La réponse se trouve dans l'article 3 du Pacte rhénan: « Prenant en considération les engagements respectivement pris par elles dans l'article 2 du présent Traité, l'Allemagne et la Belgique, et l'Allemagne et la France s'engagent à régler par voie pacifique et de la manière suivante, toutes questions de quelque nature qu'elles soient, qui viendraient à les diviser et qui n'auraient pu être résolues par les procédés diplomatiques ordinaires. Toutes questions au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit seront soumises à des juges, à la décision desquels les parties s'engagent à se conformer. Toute autre question sera soumise à une commission de conciliation et, si l'arrangement proposé par cette commission n'est pas agréé par les deux parties, la question sera portée devant le Conseil de la Société des Nations, statuant conformément à l'article 15 du Pacte de la Société. Les modalités de ces méthodes de règlement pacifique sont l'objet de conventions particulières signées en date de ce jour. »

Les conventions mentionnées à la fin de l'article précité sont deux conventions d'arbitrage, l'une entre l'Allemagne et la France, l'autre entre l'Allemagne et la Belgique, paraphées à Locarno, le même jour que le Pacte rhénan (1). Leur texte est identique.

La procédure pacifique, prévue par ces conventions, s'applique à tous les différends, quelle qu'en soit la nature politique ou juridique. Mais elle n'est pas la même dans les deux catégories de différends.

Dans les litiges juridiques, c'est-à-dire dans les questions « au

(1) Nous nous bornons à fournir au sujet de ces deux conventions quelques observations indispensables pour l'intelligence de l'ensemble du système locarnien.

sujet desquelles les parties se contesteraient *réciroquement* (1) un droit » (article premier), la procédure est arbitrale ou judiciaire. A propos des différends juridiques, l'article premier ajoute : « Il est entendu que les contestations ci-dessus visées comprennent notamment celles que mentionne l'article 13 du Pacte de la Société des Nations », c'est-à-dire relatives à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait, qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue et à la nature des réparations dues pour une telle rupture. Puisque l'article premier fait précéder le renvoi à l'article 13 du Pacte de la S. D. N. par le mot « notamment », les différends autres que ceux qui rentrent dans le cadre de l'article 13 seront aussi soumis à la procédure établie pour les litiges d'ordre juridique, à la condition toutefois qu'ils contiennent la contestation d'un droit. La Cour permanente ou un tribunal arbitral pourront être, par conséquent, saisis de toute affaire, où les parties se contesteraient un droit, même quand elle ne rentre dans aucune des catégories énumérées par l'article 13 du Pacte.

Quand les parties sont divisées par un conflit d'ordre juridique qui n'a pas pu être réglé à l'amiable par les négociations diplomatiques directes, la procédure suivante leur sera applicable :

Avant toute procédure arbitrale ou judiciaire, la contestation pourra être, *d'un commun accord entre les parties*, soumise à fin de conciliation, à la Commission permanente de conciliation, dont la constitution est prévue par les conventions d'arbitrage. Cette Commission de conciliation est composée de cinq membres, dont deux appartiennent à la nationalité respective des parties et trois choisies parmi les ressortissants de tierces puissances, soit d'un commun accord par les parties, soit à leur défaut par le Président de la Confédération Helvétique. Le président de la Commission est désigné par les Gouvernements intéressés parmi les commissaires d'une tierce nationalité (1).

La Commission ne pourra être saisie d'un différend d'ordre juridique que d'un commun accord des parties. La requête unilatérale d'une des parties n'est pas recevable.

(1) Voir les détails de l'organisation de la C.P.C. dans les conventions d'arbitrage, « Pacte de Sécurité », II., p. 20.

« La Commission permanente de conciliation aura pour tâche d'élucider les questions en litige, de recueillir à cette fin toutes les informations utiles par voie d'enquête ou autrement et de s'efforcer de concilier les parties. Elle pourra, après examen de l'affaire, exposer aux parties les termes de l'arrangement qui lui paraîtrait convenable et leur impartir un délai pour se prononcer.

« A la fin de ses travaux, la Commission dressera un procès-verbal constatant, suivant le cas, soit que les parties se sont arrangées et, s'il y a lieu, les conditions de l'arrangement, soit que les parties n'ont pu être conciliées » (1). La Commission de conciliation jouera un rôle semblable à celui des Commissions d'enquête organisées par les Conférences de La Haye. Sa tâche principale est d'examiner l'affaire, tout particulièrement les faits qui ont donné lieu au conflit et de préparer le dossier du différend, à tel point qu'il ne reste plus qu'à rendre la sentence. La Commission pourra aussi formuler une proposition d'arrangement. Les parties se concilieront sur la base de l'arrangement proposé par la Commission ou trouveront une autre solution amiable, en s'inspirant des résultats de l'enquête, ou enfin refuseront de s'entendre, et alors, l'affaire suivra son chemin jusque devant la Cour permanente de Justice ou devant un tribunal arbitral.

Notons encore que la Commission de conciliation prendra ses décisions à *la majorité des voix* et qu'elle devra terminer ses travaux dans le délai de six mois.

Si les parties ne sont pas d'accord pour tenter une conciliation, ou si la Commission saisie n'aboutit pas à les concilier, le différend doit être soumis par voie de compromis, soit à la Cour Permanente de Justice Internationale, soit à un tribunal arbitral, au choix des parties. A défaut d'accord entre les parties sur le compromis et après un préavis d'un mois, chaque partie aura la faculté de porter par voie de *requête* la contestation devant la Cour Permanente de Justice Internationale.

Ainsi, dans tous les litiges ayant pour objet la contestation d'un droit, on est toujours sûr d'aboutir à une solution. Ce sera, soit un arrangement amiable, soit une sentence arbitrale, soit un arrêt

(1) Art. 8 des conventions d'arbitrage, « Pacte de sécurité », II., p. 21.

judiciaire rendu, s'il y a lieu, sur la requête unilatérale d'une partie.

Il reste à ajouter qu'au cas où une partie saisit la Cour par requête, l'autre pourrait contester le caractère juridique du litige. Alors, la Cour, en vertu de l'article 38 de son Statut, tranchera cette question préalable et décidera si l'affaire est de sa compétence ou non (1). A la règle générale que tous les litiges d'ordre juridique suivront la voie ci-dessus décrite, il y a, pourtant trois exceptions: 1° la procédure des conventions d'arbitrage ne sera pas applicable ni aux contestations nées de faits qui sont antérieurs à ladite convention et qui appartiennent au passé; 2° ni aux contestations pour la solution desquelles une procédure spéciale est prévue par d'autres conventions en vigueur entre les parties; 3° ni, enfin, aux contestations dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des parties relève de la compétence des tribunaux de celle-ci; dans ce dernier cas, le différend ne sera soumis à la procédure établie par les conventions de Locarno qu'après un jugement passé en force de chose jugée et rendu dans des délais raisonnables par l'autorité judiciaire nationale compétente.

Parmi ces trois exceptions, seule, la première pourra donner lieu à des divergences d'interprétation, car le texte en est obscur et équivoque. Il nous semble que le sens, conforme à l'esprit des accords de Locarno, qu'on pourrait attribuer à cette exception, serait le suivant : sont exclus de la procédure ordinaire uniquement les différends *nés et résolus* par une décision d'un organisme international ou par un arrangement amiable conclu entre les parties *avant le 16 octobre 1925*.

Tous les différends, au sujet desquels les parties ne se contestent aucun droit, à défaut d'arrangement amiable, seront soumis à la Commission permanente de conciliation, qui proposera aux parties une solution acceptable. A la différence des litiges juridiques, les différends d'ordre politique devront toujours être soumis à la Commission dont la compétence ne dépend plus, dans ce domaine, de l'accord commun des parties. A défaut d'entente entre les parties, la requête unilatérale d'une d'entre elles suffira pour saisir vala-

(1) Milenkovitch, Op. cit., p. 135 ; Politis, « Les accords de Locarno », p. 726.

blement la Commission de l'affaire. Il nous semble que les parties d'un commun accord pourraient écarter la Commission et soumettre leur litige directement au Conseil. En effet, pourquoi les obliger à suivre la procédure de la Commission, si elles peuvent en rendre inutile le travail, en repoussant l'arrangement proposé (1) ?

On pourrait se demander pourquoi la requête d'une seule partie suffit pour saisir la Commission de conciliation d'un différend d'ordre politique, et ne suffit pas pour la saisir d'un litige juridique. La raison en est que la procédure devant la Commission est beaucoup plus importante lorsqu'il s'agit d'un litige politique que lorsqu'on soulève un différend juridique. En effet, si, faute d'entente entre les parties, le litige juridique n'est pas soumis à la Commission, il le sera, soit d'un commun accord au Tribunal arbitral ou à la Cour permanente, soit par la requête unilatérale à cette dernière. Devant le Tribunal arbitral ou la Cour permanente, l'affaire sera réglée définitivement, puisque l'un et l'autre statuent à la majorité des voix. La sentence arbitrale ou l'arrêt judiciaire devront être exécutés par les parties; si l'une d'elles s'y refuse, le Conseil prendra, conformément à l'article 13, alinéa 4, du Pacte de la S. D. N. et à l'article 5, alinéa 3, du Pacte rhénan, les mesures nécessaires pour en assurer l'exécution. Ainsi, bien qu'on ait omis l'instance devant la Commission, le litige, en fin de compte, sera résolu et la solution exécutée. Si, toutefois, on a organisé une procédure devant la Commission de conciliation, c'est uniquement parce qu'on a jugé qu'il était préférable de parvenir à un règlement accepté volontairement par les parties, plutôt qu'à une décision imposée par voie d'autorité. Contrairement aux litiges juridiques, les différends politiques ne trouveront pas une solution aussi certaine au cas où la procédure devant la Commission de conciliation échouerait. Puisqu'ils seront soumis au Conseil, et que celui-ci statuera conformément à l'article 15 du Pacte de la S. D. N., il est à craindre qu'ils n'obtiennent pas une solution définitive. Il suffit que le Conseil ne réunisse pas l'unanimité des voix pour que son rapport n'ait aucune force coercitive. Un rapport, même établi à unanimité, pourra ne pas être exécuté par les parties sans que le Conseil ait le pouvoir d'y remédier. Grâce aux imperfections de

(1) Voir l'opinion opposée de M. Milenkovitch, *Op. cit.*, p. 147.

la procédure devant le Conseil, plus d'un litige politique restera peut-être sans solution. Il est donc désirable de multiplier les instances auxquelles seront soumis les différends d'ordre politique avant de passer à l'examen du Conseil. On multipliera du même coup les chances de solution pacifique. Voilà les raisons pour lesquelles les conventions d'arbitrage de Locarno ont donné aux parties le droit de porter le différend politique devant la Commission de conciliation par voie de requête unilatérale. Si, un mois après la clôture des travaux de la Commission de conciliation, les parties ne se sont pas entendues, la question sera, à la requête de l'une d'elles, portée devant le Conseil de la S. D. N., qui statuera conformément à l'article 15 du Pacte de la S. D. N. (1).

Dans ce cas, une décision ne sera rendue que si le Conseil peut réunir l'unanimité. « Il est une autre hypothèse où il n'y aura pas davantage de décision, c'est celle de l'article 15, alinéa 8. Bien qu'il n'en soit pas fait formellement mention, il est certain, puisque le Conseil doit statuer conformément à l'article 15 du Pacte, que, si la question de la compétence exclusive étant posée devant lui, il en reconnaît l'existence, il doit se borner à le constater sans recommander, quant au fond, aucune solution. Il paraît de même certain que, si la question est posée devant les juges internationaux, ceux-ci sont obligés, s'ils reconnaissent que le droit international laisse le litige dans la compétence exclusive de l'une des parties, de s'abstenir de se prononcer sur le fond et de proclamer leur incompétence.

Mais il faut bien noter que, malgré le défaut dans ces hypothèses d'une décision, le recours à la force est néanmoins interdit. L'Etat qui, soit en vertu de l'article 15, alinéa 7, soit en vertu de l'article 15, alinéa 8, n'obtient pas le règlement matériel de sa réclamation, est néanmoins obligé de garder une attitude pacifique. Il doit se contenter des ressources générales que lui fournit le Pacte (art. 11 et 19) pour arriver avec le temps, si possible, à un arrangement. Si son impatience l'emporte et le pousse à la violence, il doit s'attendre non seulement à la légitime défense de son

(1) La procédure, prévue pour les différends d'ordre politique ne s'applique pas aux litiges, pour lesquels une procédure spéciale de règlement a été prévue par un autre traité en vigueur entre les Parties.

adversaire, mais encore à l'intervention armée des garants de celui-ci » (1).

Notons que les conventions d'arbitrage ne produisent pas, pour les différends d'ordre politique, une disposition introduite en faveur des litiges juridiques et en vertu de laquelle la procédure établie à Locarno ne s'applique pas « aux contestations nées de faits qui sont antérieurs à la présente convention et qui appartiennent au passé ». Puisque cette exception aux règles ordinaires du règlement pacifique des conflits doit être interprétée restrictivement, il faut en déduire qu'elle ne s'applique pas aux conflits politiques et que ceux-ci relèvent de la compétence de la Commission de conciliation et du Conseil, même s'ils sont nés de faits antérieurs aux conventions locarniennes et appartiennent au passé (2).

La Commission de conciliation, le Tribunal arbitral, la Cour Permanente ou le Conseil, saisis d'un différend, indiqueront, dans le plus bref délai possible, quelles mesures provisoires doivent être prises. « Les gouvernements allemand et belge (français) s'engagent respectivement à s'y conformer, à s'abstenir de toute mesure susceptible d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution de la décision ou aux arrangements proposés par la Commission de conciliation ou par le Conseil de la S. D. N. et, en général, à ne procéder à aucun acte, de quelque nature qu'il soit, susceptible d'aggraver ou d'étendre le différend. » (Art. 19.) Par exemple, un conflit éclate en France et l'Allemagne à l'occasion d'expulsions prononcées par les autorités d'une partie contre les ressortissants de l'autre; la Commission de conciliation, saisie de l'affaire, ordonne à titre provisoire d'arrêter les expulsions pour éviter l'aggravation du conflit. L'Etat auquel cette sommation aura été adressée devra s'y conformer.

L'article 20 des conventions d'arbitrage contient cette curieuse disposition : « La présente convention reste applicable entre l'Allemagne et la Belgique, encore que d'autres puissances aient également un intérêt dans le différend. » Cette disposition ne saurait être appliquée qu'au cas où il s'agit d'un litige dans lequel est intéressée une des puissances signataires des accords de Locarno. En effet,

(1) Politis, *Op. cit.*, p. 721.

(2) Milenkovitch, *Op. cit.*, p. 151.

celles-ci, en collaborant à la rédaction des accords de Locarno et en signant le Protocole final, où elles prennent officiellement connaissance de leurs accords respectifs, ont donné leur adhésion tacite à l'article 20 des conventions d'arbitrage. Elles ne peuvent donc pas le considérer comme *res inter alios acta*. Ainsi, lorsqu'un conflit intéresse au même titre la France, l'Allemagne, l'Italie ou la Pologne, par exemple, la convention d'arbitrage franco-allemande sera applicable aux fins de règlement pacifique du litige.

Par contre, les Etats qui n'ont pas participé à la Conférence de Locarno pourraient s'opposer à ce qu'un différend franco-allemand ou germano-belge, qui touche à leurs intérêts ou à leurs droits, fut soumis à la procédure des conventions locarniennes, qui restent pour eux *res inter alios acta*.

Au sujet de la procédure pacifique, il nous reste à dire quelques mots sur l'exécution des sentences et des rapports. L'exécution des décisions arbitrales ou judiciaires, c'est-à-dire rendues par le Tribunal arbitral ou par la Cour Permanente, est assurée par l'article 5, alinéa 3, du Pacte rhénan : « Dans le cas où, sans commettre une violation de l'article 2 du présent traité ou une contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles, une des puissances mentionnées à l'article 3 refuserait de se conformer aux méthodes de règlement pacifique (1) ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire, l'autre partie saisira le Conseil de la Société des Nations qui proposera les mesures à prendre; les Hautes Parties contractantes se conformeront à ces propositions. »

C'est au Conseil qu'incombe la tâche de recommander les mesures nécessaires aux besoins militaires, en vue d'assurer l'exécution d'une sentence arbitrale ou judiciaire. Ces recommandations pourront être adressées à n'importe quelle partie contractante et non seulement à la partie qui a gagné le procès. S'il y a lieu, le Conseil

(1) A propos de ces termes, M. Politis remarque très judicieusement, (Op. cit., p. 722, note) : « On ne voit pas très bien ce que peut être le premier de ces cas de refus ; dans les conflits juridiques, on ne le conçoit pas, car si l'une des Parties refuse systématiquement la conciliation ou le compromis d'arbitrage, l'autre peut passer outre, et saisir la Cour qui statuera, au besoin, par défaut ; dans les conflits politiques, le Conseil est saisi à la demande de l'une des Parties et il est évident que l'absence volontaire de l'autre n'arrêtera pas sa procédure ».

organisera une action coercitive de tous les signataires du Pacte rhénan contre l'Etat récalcitrant.

L'article 5, alinéa 3, ne parle que des sentences arbitrales ou judiciaires; il en résulte que le Pacte rhénan n'assure pas l'exécution des rapports même votés à l'unanimité par le Conseil. En somme le Pacte rhénan reproduit, pour l'exécution des solutions pacifiques, le système du Pacte de la S. D. N. Il assure l'exécution des décisions arbitrales ou judiciaires, comme le fait l'article 13, alinéa 4, du Pacte de la S. D. N., mais il se désintéresse de l'exécution des rapports du Conseil, quoique ceux-ci interviennent dans le très important domaine des conflits politiques.

Aussi la procédure locarnienne présente deux grands défauts : 1° en maintenant en vigueur les dispositions de l'article 15 du Pacte de la S. D. N. sur les différends d'ordre politique, en particulier la règle de l'unanimité, elle ne garantit pas certainement la solution des conflits de ce genre; 2° en omettant toute disposition destinée à assurer l'exécution des décisions du Conseil, elle permet que le différend reste sans règlement, malgré la solution intervenue. Ces deux grands défauts, il faut l'ajouter, étaient inconnus au Protocole de Genève. « En revanche, les accords de Locarno sont supérieurs au Protocole quant au règlement des conflits juridiques, car ils constituent pour eux, en dernière analyse, la compétence obligatoire de la Cour de Justice » (1).

Jusqu'ici, nous n'avons parlé que des trois puissances rhénanes, de la France, de la Belgique et de l'Allemagne; il est temps de se demander quel rôle est assigné aux autres puissances signataires du Pacte rhénan, à la Grande-Bretagne et l'Italie. Ceci nous conduit au problème de la garantie rhénane. Son objet est défini par l'article 1^{er} du Pacte rhénan : « Les H. P. C. garantissent individuellement et collectivement, ainsi qu'il est stipulé dans les articles ci-après, le maintien du *statu quo* territorial résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France, et l'inviolabilité des dites frontières, telles qu'elles sont fixées par ou en exécution du Traité de paix signé à Versailles le 28 juin 1919, ainsi que l'observation des dispositions des articles 42 et 43 du dit Traité, concernant la zone démilitarisée. »

(1) Politis, Op. cit., p. 726.

On voit que l'objet de la garantie endossée par les Puissances Contractantes est triple : 1° maintenir les dispositions des art. 42 et 43 du Traité de Versailles qui organisent une zone démilitarisée ; 2° assurer l'inviolabilité des frontières actuelles franco-allemandes et belgo-allemandes et 3° protéger le statu quo territorial. Ces trois objets de la garantie, sans se confondre, se rapprochent par une idée maîtresse commune qui est détablir la paix du Rhin sur la base politique et territoriale du Traité de Versailles. Le statut de la zone démilitarisée ne saurait être violé que par l'Allemagne, souveraine de ce territoire. Si la France ou la Belgique font passer leurs troupes dans la zone démilitarisée, elles ne violeront pas le statut établi par les art. 42 et 43 du Traité de Versailles, mais simplement les frontières allemandes qui coïncident évidemment avec la limite occidentale de la zone rhénane.

Inversement, l'Allemagne ne peut pas violer les frontières belges ou françaises sans commettre au préalable une infraction aux art. 42 et 43 du Traité de Versailles. Les armées allemandes ne peuvent pas atteindre les frontières de la France ou de la Belgique sans passer par le territoire démilitarisé.

Enfin, les trois Puissances rhénanes peuvent porter atteinte au troisième objet de la garantie, au statu quo des frontières franco-germanique ou germano-belges.

La violation des frontières garanties ou du statut de la zone démilitarisée, constitue en elle-même, le casus foederis sans qu'on doive se préoccuper des intentions de l'Etat coupable. Si celui-ci a agit en vue de modifier par la force le statu quo territorial ou pour n'importe quelle autre raison, il s'exposera toujours à l'action répressive des garants. Cependant, la garantie particulière du statu quo territorial garde sa raison d'être. Les garants, entrés en guerre pour combattre l'agresseur, qui a violé les frontières garanties, ou la zone démilitarisée, doivent veiller à ce que le Traité de Paix qui suivra ne modifie en rien le statu quo territorial ni au profit de l'agresseur, ni au bénéfice de la victime, contrairement à leur volonté librement exprimée. En second lieu, les garants pourront parfois se voir dans l'impossibilité de secourir la victime d'agression ; leur rôle se terminerait avec les hostilités, si la garantie de l'inviolabilité des frontières existait seule. Mais, comme garants du statu quo rhénan, ils ne pourront jamais consentir aux modifica-

tions de frontières imposées par le vainqueur au vaincu, et devront s'efforcer par tous les moyens de faire reconstituer le statu quo précédent. En tous cas, ils ne pourront jamais reconnaître les nouvelles frontières, tandis que s'ils n'étaient garants que de l'inviolabilité, ils auraient le droit de le faire.

Cette garantie stipulée en vue de maintenir les frontières présentes entre l'Allemagne et la Belgique, et l'Allemagne et la France, ne fait que préciser et renforcer la garantie de l'art. 10 du Pacte de la Société des Nations ; celle-ci embrasse tous les Membres de la Société et intéresse l'ensemble de leurs territoires. Si la garantie de l'art. 10 n'avait pas été affaiblie considérablement par des interprétations, qui lui assignent une portée très mince, et si elle avait gardé sa valeur véritable, telle qu'elle résulte du texte même, les garanties additionnelles n'auraient aucune raison d'être. Mais puisqu'il n'en est pas ainsi, la garantie du statu quo rhénan est fort appréciable, encore que toutes les Parties au Pacte rhénan soient Membres de la Société et en conséquence, liées par l'art. 10 du Pacte.

Quels sont les garants de l'état de choses mentionné à l'art. 1^{er} du Pacte rhénan ? Selon l'opinion courante, ce sont seulement la Grande Bretagne et l'Italie, Puissances qui n'ont pas d'intérêts immédiats sur le Rhin (1). Il nous semble que c'est inexact, parce que dans certaines situations, la France et la Belgique pourront aussi agir en garants, non en garantis. Supposons que l'Allemagne attaque la France en lançant des déclarations rassurantes pour la Belgique. Si la Belgique était simplement une nation garantie et non garante, elle pourrait légitimement hésiter sur la décision à prendre.

Elle pourrait voir dans la violation de la zone démilitarisée qui accompagne nécessairement toute agression allemande contre la France, un acte d'hostilité à son endroit et conformément à l'art. 2 du Pacte rhénan déclarer la guerre à l'Allemagne comme mesure de légitime défense. Tel serait son droit et non son devoir. Mais elle pourrait aussi bien n'y point voir une menace à son égard et en conséquence, s'abstenir dans le conflit franco-allemand.

Or, le fait que la Belgique a endossé, comme toutes les autres

(1) Milenkovitch, *Op. cit.*, p. III.

Puissances signataires, les obligations d'une nation garante, en vertu de l'art. 1^{er} qui emploie une expression très générale : « Les Hautes Parties Contractantes », ce fait ne lui permet pas de se tenir à l'écart du conflit. Ayant garanti le maintien du statu dans la zone démilitarisée, et l'inviolabilité des frontières françaises, elle devra se ranger aux côtés de la France et combattre l'Allemagne violatrice de l'ordre garanti.

Ce raisonnement vaut aussi pour la France par rapport à la Belgique et à l'Allemagne. Voilà pourquoi, il est inexact d'affirmer que la France et la Belgique ne sont que des Nations garanties et non garantes. Seule, entre toutes les Puissances qui ont signé le Pacte rhénan, l'Allemagne ne pourra jamais jouer le rôle de garante. Il est évident que dans toute violation de l'ordre garanti, elle jouera soit le rôle de victime soit le rôle d'agresseur.

Il faut donc considérer la rédaction de l'art. 1^{er} comme incorrecte. Le texte qui correspond à la réalité de choses, engagerait la Grande Bretagne, la France, l'Italie, et la Belgique à garantir, et l'Allemagne seulement à respecter l'ordre rhénan. Parmi les théoriciens de la garantie, il y en a un certain nombre il est vrai, qui jugent que l'obligation de garantie consiste « soit à respecter, soit à la fois respecter et à faire respecter un certain état de choses » (1). Mais l'opinion généralement admise, la seule exacte à notre sens, est que le garant doit non seulement s'engager à respecter, mais encore à faire respecter l'ordre de choses établi. Or, des deux obligations fondamentales, inhérentes à toute véritable garantie, l'Allemagne, si elle les a signées toutes deux, n'a pu en fait endosser que la première. En conséquence, elle n'est pas garante de l'ordre rhénan ; elle s'est simplement engagée à le respecter pour sa part.

L'Italie et la Grande Bretagne joueront le rôle de garants en toutes circonstances, la France et la Belgique dans quelques-unes seulement, l'Allemagne jamais.

Seule pourrait violer l'état de choses établi à Locarno, une des trois Puissances rhénanes. La Grande Bretagne et l'Italie pourront être tout au plus complices de l'agression.

En résumé, parmi les Puissances qui ont signé le Pacte rhénan, il y en a deux qui ne sont que des garantes ; une qui est une nation

(1) Milovanovitch, « Des traités de garantie en droit international », p. 10.

garantie, et qui, le cas échéant, peut devenir l'agresseur ; enfin deux qui peuvent se trouver dans la situation soit de garants, soit de nations garanties, soit d'agresseurs.

Passons à la procédure de la garantie. En principe, il appartient au Conseil de la Société des Nations de juger le casus guarantiae. Mais, comme les délibérations du Conseil comportent une certaine lenteur, on a laissé aux garants le droit de venir si les circonstances l'exigent, immédiatement en aide à la victime sans attendre la décision du Conseil. Il y a donc, dans le Pacte rhénan, deux procédures de garantie : 1° ordinaire et 2° extraordinaire, organisée pour le cas d'une violation flagrante de l'ordre garanti (1).

Dans la procédure ordinaire, si l'une des Parties Contractantes estime qu'une violation de l'art. 2 du Pacte rhénan (prohibition des guerres entre les Puissances rhénanes) ou une contravention aux art. 42 ou 43 du Traité de Versailles a été commise, elle portera la question devant le Conseil de la Société des Nations. Celui-ci pourra être saisi, comme on le voit, non seulement par la Puissance menacée, mais aussi, par toute autre Puissance signataire du Pacte rhénan. Cela ne serait pas possible d'après la théorie générale de la garantie, qui exige pour chaque intervention des garants une réquisition de la part de l'Etat garanti. Seulement, ce principe comporte cette exception, qu'une dérogation pourrait être stipulée expressément dans le Traité de garantie. Tel est le cas du Pacte rhénan qui donne aux garants le droit de saisir le Conseil de la Société des Nations en vue de déclancher l'action commune contre l'agresseur, sans attendre la réquisition de l'Etat garanti. Cette disposition est fort raisonnable puisqu'elle donne aux Puissances étrangères au conflit le droit d'intervenir même quand l'agresseur et la victime de l'agression préféreraient tenir le Conseil de la Société des Nations à l'écart.

Le Conseil, saisi de cette manière par l'une quelconque des Puissances signataires, après avoir constaté qu'en effet une violation de l'ordre garanti a été commise, en donnera sans délai avis aux Puissances signataires. Celles-ci s'engagent à prêter, en pareil cas, immédiatement leur assistance à la Puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé. Le jugement du Conseil sur le casus

(1) Milenkovitch, *Op. cit.*, p. 157.

foederis s'impose donc aux Puissances signataires, qui doivent s'y conformer sans contester son bien fondé. A ce propos, il nous faut remarquer, que le texte du Pacte rhénan emploie à tort les termes : « avis » ou « recommandations » en parlant des délibérations du Conseil ; or, un avis ou une recommandation dès qu'ils deviennent obligatoires cessent d'être une recommandation ou un avis et se transforment en une « décision ».

Lorsque le Conseil aura constaté qu'une violation de l'art. 2 du Pacte rhénan ou des art. 42 ou 43 du Traité de Versailles a été commise, il y aura lieu de passer à l'action commune des Puissances Contractantes, sans que cette action prenne nécessairement un caractère militaire. Les mesures militaires cependant, seront indispensables et leur emploi ne saurait être refusé par aucun signataire, si l'Etat coupable fait la guerre en violation de l'art. 2 du Pacte rhénan ou s'il commet une contravention extrêmement grave aux art. 42 et 43 du Traité de Versailles. Il n'en serait pas de même s'il ne s'agissait que d'une contravention peu importante au statut de la zone démilitarisée. Dans ce dernier cas, au moins au début, la pression économique, voire diplomatique, pourrait suffire. Que les sanctions militaires ne soient applicables qu'au cas d'une contravention très grave aux art. 42 et 43 du Traité de Versailles, cela ressort clairement de l'art. 2 du Pacte rhénan. En parlant de ces cas exceptionnels, où les Puissances rhénanes auraient le droit de se faire la guerre, cet article mentionne le droit de légitime défense qui se présentera, entre autres hypothèses, au cas d'une « contravention flagrante aux art. 42 ou 43 dudit Traité de Versailles, lorsqu'une telle contravention constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée une action immédiate est nécessaire. » Une contravention qui ne remplit pas les conditions ci-dessus, mentionnées, ne donnera pas lieu à une intervention armée de la Puissance rhénane menacée. A plus forte raison, elle ne justifiera pas l'action militaire des autres signataires non menacées directement. Ainsi, par exemple, si l'Allemagne construit dans la zone démilitarisée une forteresse ou une ligne de chemin de fer stratégique, cette contravention aux art. 42 et 43 hors des conditions prévues par l'art. 2, al. 3, ne donnera pas lieu aux sanctions d'ordre militaire ; les moyens pacifiques seront largement suffisants.

Le Conseil prendra ses décisions à l'unanimité, moins les voix des parties intéressées, en l'occurrence de l'Etat qui a violé l'ordre garanti et de l'Etat menacé. Il appréciera le *casus garantiae* tout à fait librement, sans être lié à cet égard par aucun critérium fixe, établi par le Pacte rhénan. La règle de l'unanimité maintenue en vigueur pour les décisions du Conseil agissant comme l'organe du système locarnien affaiblit considérablement la valeur de la garantie. En effet, si le Conseil ne parvient pas à donner son opinion à l'unanimité, il ne pourra pas exécuter la tâche que lui impose le Pacte rhénan, de constater le *casus garantiae*. Est-ce à dire que dans cette hypothèse fort vraisemblable, la garantie ne jouera plus ? Telle n'est pas notre opinion. Il nous semble que si l'unanimité ne s'est pas faite au Conseil, les Puissances signataires devraient apprécier souverainement le *casus garantiae* et agir en conséquence.

Pour justifier notre opinion il faut nous arrêter un moment sur la nature juridique de la garantie rhénane. Celle-ci a été stipulée *dans un même acte international* par un certain nombre de Puissances qui se sont obligées de garantir « individuellement et collectivement » l'ordre rhénan et par conséquent, elle appartient à la catégorie des garanties collectives (1). En raison de sa nature même elle oblige les garants à se concerter au cas où le *casus garantiae* se produit, et à agir, si possible, en commun. Le Conseil de la Société des Nations dans le système du Pacte rhénan, a précisément pour rôle, de faciliter l'accord entre les garants en constatant lui-même le *casus garantiae* et en leur demandant de porter secours à la victime de l'agression. Il fonctionne donc comme un organe de coordination entre les garants.

Toutefois, s'il échoue dans sa mission, faute d'avoir pu réunir l'unanimité dans son sein, les garants se seront point déchargés de leurs engagements. Ils seront simplement dispensés de l'action commune mais devront entreprendre l'action individuelle. Enfin, si quelques-uns des garants font défaut, les autres restent tenus néanmoins de secourir la victime.

Parallèlement à la procédure ordinaire le Pacte rhénan organise

(1) Voir nos observations sur la garantie collective à propos de l'art. 10 du Pacte de la Société des Nations.

une procédure extraordinaire pour le cas où la violation de l'ordre garanti est flagrante. « En cas de violation flagrante de l'art. 2 du présent Traité, ou de contravention flagrante aux art. 42 ou 43 du Traité de Versailles, par l'une des Hautes Parties Contractantes, chacune des autres Puissances Contractantes s'engage dès à présent, à prêter immédiatement son assistance à la Partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée dès que la dite Puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression et qu'en raison soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités ou du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, une action immédiate est nécessaire » (art. 4, al. 3). Ainsi, dans les circonstances extrêmement graves et urgentes, les garants pourront assister immédiatement la victime d'agression, avant que le Conseil ait eu le temps de se réunir, d'examiner la situation et de fournir une décision. Cette procédure extraordinaire s'explique par la crainte que la victime de l'agression ne soit écrasée dès les premiers jours de la guerre, avant toute décision du Conseil.

A propos du texte précité, il nous semble que toute violation de l'art. 2 constituera une violation *flagrante* et donnera lieu à l'action immédiate des garants. En effet, la distinction établie entre les guerres flagrantes et non flagrantes n'a pas, à notre avis, beaucoup de sens. En ce qui concerne la contravention *flagrante* aux art. 42 ou 43 du Traité de Versailles, il faut remarquer que sa définition se trouve dans l'art. 2, à l'alinéa dont nous avons parlé à propos du droit de légitime défense.

Toute Puissance garante en présence d'une guerre entre les Puissances rhénanes ou d'une contravention flagrante aux art. 42 et 43 du Traité de Versailles, examinera la situation, sans attendre la décision du Conseil. Si elle juge que cette guerre ou cette contravention constitue un acte non provoqué d'agression, et qu'une action immédiate s'impose, soit parce que les frontières ont été franchies, soit parce que des troupes ont été rassemblées dans la zone démilitarisée, elle joindra ses forces à celles de la Puissance attaquée ou menacée. Néanmoins, le Conseil sera saisi de l'affaire comme à l'ordinaire, et fera connaître le résultat de ses constatations. « Les H. P. C. s'engagent en pareil cas à agir en conformité avec les recommandations du Conseil, qui auraient recueilli

l'unanimité des voix à l'exclusion des voix des représentants des parties engagées dans les hostilités. » (Art. 4, al. 3.) Le Conseil recommandera aux parties ou de continuer la lutte contre l'agresseur s'il juge le *casus garantiae* réalisé, ou de cesser les hostilités, s'il est d'avis contraire.

Signalons, enfin, une grande difficulté et illustrons-la d'un exemple concret. Supposons que l'Allemagne attaque la Belgique. La France, la Grande-Bretagne et l'Italie, constatant une violation flagrante à l'article 2, se rangent immédiatement aux côtés de la Belgique. Voilà toutes les puissances signataires du Pacte rhénan en pleine guerre. Le Conseil se réunit néanmoins et décide à l'unanimité, moins les voix des parties belligérantes, que l'Allemagne ne s'est pas rendue coupable du crime d'agression non provoquée. L'unanimité du Conseil comprendra les voix : d'une seule grande puissance, du Japon et des petits Etats. Peut-on espérer que le rapport du Conseil rendu dans de pareilles circonstances aura assez d'autorité pour s'imposer au respect des grandes puissances belligérantes ?

Les puissances garantes ont endossé certaines obligations en liaison avec la procédure de règlement pacifique des différends qui peuvent surgir entre les Etats rhénans. A savoir : « Si l'une des puissances mentionnées à l'article 3 (les puissances rhénanes) refuse de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire et commet une violation de l'article 2 du présent Traité, ou une contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles, les dispositions de l'article 4 du présent Traité s'appliqueront. » (Art. 5, al. 2.) Cette disposition ne crée aucune nouvelle obligation à la charge des garants ; en effet, toute violation de l'article 2 ou du Pacte rhénan ou toute contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles, constitue par elle-même le *casus garantiae*, qu'elle soit ou non accompagnée du refus d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire.

Mais l'alinéa 3 du même article 5 apporte réellement une obligation nouvelle : « Dans le cas où, sans commettre une violation à l'article 2 du présent Traité ou une contravention aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles, une des puissances mentionnées à l'article 3 refuserait de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire, l'autre

partie saisira le Conseil de la Société des Nations, qui proposera les mesures à prendre; *les H. P. C. se conformeront à ses propositions.* » Le devoir qu'ont les parties contractantes de coopérer à l'action commune en vue de faire exécuter une sentence arbitrale ou judiciaire n'a rien de commun en espèce avec les obligations ordinaire des garants. Les mesures proposées, ou plutôt décidées par le Conseil, pourront être, s'il le faut, d'ordre militaire.

Nous avons dit à l'occasion de la procédure de règlement des différends, que les organes internationaux, saisis de l'affaire, auront le droit de prescrire aux Parties des mesures provisoires. Le Pacte rhénan ne prévoit expressément aucune sanction en cas de violation de ces mesures. M. Paul Boncour, dans son rapport sur les accords de Locarno, cherche à y remédier par l'application de l'art. 11 du Pacte de la Société des Nations. Un Etat qui passerait outre aux mesures provisoires, se rendrait coupable d'une menace de guerre ; dès lors, le Conseil pourrait intervenir en vertu de l'art. 11 (1).

Si une violation de l'ordre garanti par le Pacte rhénan est commise, les Puissances non signataires auraient-elles un droit quelconque d'intervenir ? A notre avis, seules les Puissances non signataires du Pacte rhénan mais Membres de la Société des Nations et signataires du Traité de Versailles, auraient le droit d'intervenir, soit en application de l'art. 10 ou 16 du Pacte, soit en vertu de l'art. 44 du Traité de Versailles, et bien entendu, dans le cadre de ces dispositions.

Nous avons dit que le Pacte rhénan a pour fondement le respect absolu du Traité de Versailles. L'art. 6 le dit expressément : « Les dispositions du présent Traité ne portent pas atteinte aux droits et obligations résultant pour les Hautes Parties Contractantes du Traité de Versailles, ainsi que des arrangements complémentaires, y compris ceux signés à Londres le 30 août 1924. » L'arrangement signé à Londres, c'est le plan Dawes.

Comme jadis le Traité franco-britannique de 1919, le Pacte rhénan dans son art. 9 stipule : « Le présent Traité n'imposera aucune obligation à aucun des Dominions britanniques ou à l'Inde,

(1) Paul Boncour « Rapport sur les accords de Locarno, présenté à la Chambre des Députés ».

à moins que le Gouvernement de ce Dominion ou de l'Inde ne signifie qu'il accepte ces obligations. »

L'entrée en vigueur du Pacte rhénan fut soumise à la condition qui fût ratifiée par tous les signataires et que l'Allemagne devint Membre de la Société des Nations.

Le Pacte rhénan paraphé le 16 octobre 1923 à Locarno, fut signé par les Représentants des Puissances Contractantes, le 1^{er} décembre 1923 à Londres. Dès la ratification des accords de Locarno par toutes les Puissances signataires, et après l'entrée de l'Allemagne au sein de la Société des Nations le 10 septembre 1926 au cours de la Septième Assemblée, toutes les conditions furent accomplies et le Pacte rhénan entra en vigueur.

Le Pacte rhénan et avec lui tous les autres accords locarniens restera en vigueur jusqu'à ce que sur la demande de l'une des Hautes Parties Contractantes, demande notifiée aux autres Puissances signataires trois mois d'avance, le Conseil votant à la majorité des 2/3 au moins, aura constaté que la Société des Nations assure aux Hautes Parties Contractantes des garanties suffisantes. Les accords cesseront alors leurs effets après un délai d'une année. Cette disposition est l'une des meilleures du Pacte rhénan, puisqu'elle fixe l'application de la clause *rebus sic stantibus*. Si la clause qui envisage l'abrogation du Pacte, n'existait pas et si l'une des Parties Contractantes jugeait que le Pacte ne correspond plus à la nouvelle situation politique elle pourrait le tenir pour inapplicable à son gré moyennant une déclaration préalable. On verrait reparaître alors d'interminables discussions sur la clause « *Rebus sic stantibus* » et l'on pourrait de nouveau discuter à l'infini, pour savoir si cette clause joue par une simple déclaration unilatérale ou s'il y faut l'accord de tous les signataires. Discussion dangereuse qui a eu lieu déjà en 1870 à propos de la neutralisation de la Mer Noire. En établissant une procédure pour l'application de la clause « *Rebus sic stantibus* » l'art. 8 du Pacte a supprimé toute incertitude sur ce point. Le Conseil statuant à la majorité des 2/3 pourra, sur la demande d'une des signataires, abroger le Pacte rhénan mais, seulement, au cas où le problème de la sécurité dans la région du Rhin aurait trouvé une solution meilleure dans le cadre de la Société des Nations.

Avant de passer à l'examen des conventions et des traités, qui

fixent les rapports de l'Allemagne et de ses deux voisines orientales, il nous faut déterminer la valeur du système locarnien, établi pour la région rhénane.

Le Pacte rhénan et les conventions d'arbitrage qui le complètent, améliorent sensiblement pour les trois Puissances rhénanes le système du Pacte. Tandis que celui-ci ne défend que les guerres illicites, et laisse aux Membres de la Société une pleine liberté d'action en ce qui concerne les guerres licites, le Pacte rhénan interdit aux Puissances rhénanes toute guerre, qu'elle soit licite ou illicite d'après la distinction du Pacte de la Société des Nations. En second lieu, la procédure de règlement pacifique, sans être modifiée par rapports aux différends politiques, a reçu une solution plus parfaite quant aux litiges d'ordre juridique ; la compétence obligatoire de la Cour Permanente en cette matière, constitue un grand progrès dans l'évolution de la justice internationale. Le Protocole de Genève lui-même n'était pas allé aussi loin dans cette voie, que le Pacte rhénan. Comme nous l'avons déjà remarqué, le Protocole à cet égard inférieur au système locarnien, lui est pourtant infiniment supérieur quant au règlement des différends politiques. Enfin, le Pacte rhénan apporte une garantie qui, par la précision des droits et des devoirs des signataires est bien plus complète que la garantie de l'art. 10 ou 16 du Pacte de la Société des Nations dont le sens exact n'est pas encore fixé en raison des termes très vagues de ces articles. Aussi la garantie du Pacte rhénan limitée à quelques Puissances, a beaucoup plus de chances d'être exécutée, le cas échéant, par les garants, que celle du Pacte de la Société des Nations qui embrasse un très grand nombre d'Etats, pour la plupart indifférents au sort des autres.

On pourrait aussi comparer la garantie du Pacte rhénan à la garantie du Protocole de Genève. Nul doute que celle-ci ne prime celle-là.

Tandis que le Protocole atténuait les inconvénients dus à la règle de l'unanimité, en organisant des présomptions d'agression et en donnant au Conseil, en cas de désaccord entre ses membres, le droit d'imposer un armistice aux belligérants, le Pacte rhénan maintient intégralement le principe de l'unanimité et risque par là de paralyser l'action du Conseil et même le jeu de la garantie, si, comme il est à craindre, les garants cherchent dans le désaccord

du Conseil un prétexte pour échapper à leurs engagements. Tel est le point de vue juridique. Politiquement, quels avantages les accords rhénans offrent-ils aux Puissances signataires ?

Quand on compare le Pacte rhénan aux Traités de garantie de 1919 ou au projet de Lloyd George de 1922, on s'aperçoit que la solution locarnienne du problème de la sécurité dans l'Europe occidentale est moins favorable pour la France, mais plus conforme à l'intérêt de la paix du monde. Les Traités de 1919 ou le projet Lloyd George avaient le caractère d'accords défensifs dirigés contre l'Allemagne. Sans doute, ces accords par cela même qu'ils étaient défensifs avaient pour objet de diminuer les chances de succès de l'agresseur et, par conséquent, servaient ainsi la cause de la Paix. Mais ils garantissaient uniquement la sécurité de la France et ne tenaient pas compte de l'hypothèse où l'Allemagne serait attaquée, la première, par ses voisins d'Occident. Naturellement, cette hypothèse n'était pas à craindre, puisque la France n'avait aucun intérêt à entreprendre une guerre agressive contre l'Allemagne ; s'il fallait redouter une guerre dans la région rhénane, c'était une guerre allemande de revanche. Néanmoins, si cette hypothèse invraisemblable s'était réalisée, les Traités de 1919 ou le Pacte anglo-français conforme au projet Lloyd George n'auraient pu jouer et une injustice eût été commise à l'égard de l'Allemagne.

Le Pacte rhénan en se substituant au projet d'une alliance défensive franco-britannique a garanti tant la sécurité allemande, que française et belge. Pour la première fois, on traite de la même manière l'ancien ennemi et les vainqueurs d'hier, pour leur assurer les bienfaits de la Paix. Dans le système locarnien la France a perdu sa situation privilégiée, mais le problème de la Paix sur le Rhin a obtenu une solution plus équitable. Nul besoin d'ajouter que les restrictions apportées à la liberté de la France par le système locarnien, sont purement théoriques et ne présentent pas d'inconvénients sérieux pour elle, puisqu'on ne peut pas mettre en doute ses intentions pacifiques, et qu'il serait insensé d'envisager l'hypothèse d'une agression française contre l'Allemagne. Cette différence profonde entre le Pacte rhénan et les alliances de toutes sortes a été mise en lumière par M. Paul Boncour, rapporteur des accords de Locarno devant la Chambre française : « Les accords n'ont rien de commun avec les Traités à l'ancienne manière, avec les alliances

qui avaient toujours une pointe tournée contre une autre Puissance. A Locarno, ce sont les ennemis d'hier qui ont décidé de soumettre à l'arbitrage les conflits qui pourraient naître entre eux. L'agresseur éventuel, contre lequel sont tournées les forces est anonyme. Il est le grand X mystérieux qui se profile à l'horizon de l'histoire et auquel, une agression seule, donnera un nom voué à l'exécration universelle. »

En effet, dans les Traités de 1919 ou projet Lloyd George l'agresseur éventuel est nommé explicitement, c'est l'Allemagne ; dans le Pacte rhénan, c'est un X qui pourra être aussi bien la France ou la Belgique, que l'Allemagne. En théorie, la situation de la France dans le système locarnien est moins favorable, puisque la pointe du Pacte rhénan pourrait être éventuellement dirigée contre elle, mais, en fait, la France n'ayant aucun intérêt à entreprendre une guerre agressive contre l'Allemagne, n'a rien à craindre de cet inconvénient plus illusoire que réel. La France pacifiste, la France qui ne pense qu'à défendre son sol contre une invasion nouvelle, trouve les mêmes garanties dans le Pacte rhénan que dans les projets d'alliance franco-britannique. Bien plus, elle pourra compter en outre sur le secours de l'Italie, qui restait étrangère aux négociations de 1921-1922. La garantie anglo-italienne vaut moins sans doute que celle des Etats-Unis et de la Grande Bretagne, assurée par les Traités de 1919, mais, vaut évidemment plus que la garantie de la seule Grande Bretagne offerte à la Conférence de Cannes par M. Lloyd George.

Mais la France a acquis à Locarno non seulement la garantie anglo-italo-belge, mais encore la libre reconnaissance par l'Allemagne du statut politique et territorial établi par le Traité de Versailles. « Le Traité de Versailles pouvait être supporté avec impatience, il sortait d'une guerre, d'une victoire ; on pouvait dire, on disait qu'il était imposé par la force, qu'on le subissait, qu'on avait le droit de garder en soi le désir de le lacérer à un moment donné. Ici, la convention est volontaire. Les frontières sont librement reconnues, les obligations du Traité sont pleinement acceptées », disait à la Chambre des Députés, M. Briand. L'Allemagne en signant librement le Pacte rhénan a reconnu de nouveau, et cette fois bénévolement ses frontières occidentales, tracées par le Traité de Versailles et a promis solennellement aux nations repré-

sentées à Locarno de ne pas attenter par la force des armes, au statu quo présent. Elle renonça à l'idée, nourrie longtemps outre-Rhin, d'une guerre de revanche contre la France. Pourvu que tout le peuple allemand tienne avec bonne foi cet engagement, le danger d'une guerre dans la région rhénane disparaîtra. Locarno offre un spectacle plein d'honneur et de gloire pour ses auteurs ; deux Nations ennemies séculaires y ont donné au monde entier, l'exemple magnifique d'un effort courageux pour établir une paix durable.

Quels peuples pourraient se vanter d'avoir conclu des Traités où la guerre comme mode de règlement des conflits internationaux a été à jamais abolie ?

En résumé, la France tire des accords de Locarno les avantages suivants : 1° la reconnaissance volontaire de ses frontières rhénanes par l'Allemagne et l'engagement de celle-ci de ne jamais chercher à les modifier par la force, ni même à recourir aux armes pour résoudre aucune autre conflit avec la France ; 2° la garantie très largement conçue de la Grande Bretagne, de l'Italie et de la Belgique.

A tous ceux qui récriminent contre les accords de Locarno, et qui négligeant les avantages considérables qu'ils apportent à la France, regrettent les projets de Pacte franco-britannique, on pourrait répondre par les paroles de M. Briand : « pour le bien juger, cet acte, il faut d'abord se poser deux questions : avant Locarno, qu'avions-nous ? Et s'il n'y avait pas eu Locarno, qu'aurions-nous ? » En effet, à quoi bon comparer les avantages et les défauts du Pacte rhénan avec les Traités de 1919, puisque ces Traités sont devenus caducs, ou avec le projet Lloyd George qui ne s'est jamais transformé en Traité signé et ratifié ? En 1923 la France n'avait rien ; après le 16 octobre 1923, elle a quelque chose, peut-être même beaucoup.

On pourrait pourtant objecter que le Traité conçu dans les termes les plus avantageux ne garantit, en fin de compte, la sécurité que sur le papier et pourra à l'heure du danger ne pas jouer. A cela on répondrait que la valeur réelle des accords de Locarno, comme celle de toute convention internationale, vaut ce que vaut la bonne foi des peuples signataires. Le Pacte rhénan semble garantir la paix à l'occident à peu près parfaitement, mais pour apprécier sa valeur réelle, il serait de la plus haute importance de

savoir ce que comprennent les Etats intéressés par « l'esprit de Locarno ». Malheureusement, on n'a vu que trop souvent les Traités les plus parfaits foulés aux pieds par les signataires ; il suffit de citer l'exemple de la Belgique, dont la sécurité pourtant, semblait elle garantie parfaitement par les Traités de 1839. La violation de la neutralité belge justifie précisément une certaine méfiance à l'égard de l'Allemagne et fait redouter qu'elle ne déclare pour la seconde fois, qu'une convention internationale n'est qu'un chiffon de papier. Espérons que ses craintes resteront vaines et que tous les signataires du Pacte rhénan tiendront leur parole. En tous cas, les Puissances qui ont participé à la Conférence de Locarno ont donné une preuve éclatante de confiance mutuelle et ainsi, ont créé une atmosphère propice à une collaboration commune pour le bien de tous. M. Briand a eu raison d'attirer l'attention sur cet aspect de Locarno : « ce qu'il y a de meilleur en lui, c'est qu'il a été au milieu des ténèbres dans une atmosphère de menaces, la petite lueur à laquelle s'attache l'esprit des peuples avec leurs espérances » (1).

Cependant, les peuples intéressés ne devraient jamais oublier que la violation des engagements contractés à Locarno, n'est pas invraisemblable, et qu'il faut aussi tenir compte d'une défaillance possible des garants ; s'ils ne veulent pas se trouver brusquement au bord de l'abîme, ils devraient être prêts à tenir tête à cette éventualité. Citons encore les mots de M. Briand qui, comme auteur du Pacte rhénan, n'avait aucun intérêt à sous estimer sa valeur, et qui, pourtant, n'a pas voulu bercer son peuple dans les rêves d'une fausse sécurité : « Réalise-t-il les conditions de la sécurité absolue ? Je ne veux pas faire des dunes dans mon pays. Nous dispense-t-il de tenir l'œil constamment ouvert sur les événements, de les surveiller étroitement ? Nous dispense-t-il de toutes les mesures qui peuvent être propres à garantir notre sécurité, si par malheur un événement venait à la mettre en péril ? Je dis : non » (1).

La Belgique trouve dans le système de Locarno la même sécurité que la France, la sécurité belge étant envisagée, depuis le Traité de Versailles, sous le même angle que la sécurité française. Nous avons déjà observé que la Belgique est moins bien garantie par

(1) Discours à la Chambre des Députés.

Locarno que par les Traités de 1839. Ceux-ci l'avaient dotée d'une neutralité permanente et l'avaient protégée contre l'agression de toute Puissance quelle qu'elle fût. Aujourd'hui, la Belgique ne se trouve garantie que contre une agression allemande. Mais, puisque le Pacte rhénan ne remplace pas les Traités de neutralité qui furent abrogés par le Traité de Versailles, il n'est pas juste de le comparer à ces Traités.

Ce qu'on peut faire, c'est de se demander si la Belgique gagne quelque chose par rapport à l'état de choses antérieur à la Conférence de Locarno ; la réponse n'est pas douteuse. Par la conclusion du Pacte rhénan, « la France, comme la Belgique, y trouve la consécration de ses frontières et enfin, après six ans d'attente, les garanties de sécurité qui n'avaient été depuis Versailles que des promesses sans lendemain » (1).

Ces deux pays obtiennent une satisfaction capitale : à Locarno, on a reconnu que le maintien du statu quo rhénan est la condition fondamentale de la paix européenne, et que, en conséquence, les frontières actuelles sur le Rhin sont d'intérêt international. « Et quant à notre frontière, comment est-elle sauvegardée désormais ? Par le jeu d'une garantie internationale. Le Rhin devient une frontière internationale, voilà la vérité » (2).

Enfin, est-ce que l'Allemagne, qui, par la note de M. Stressemann en date du 9 février 1925 a proposé la première l'œuvre de Locarno gagne quelque chose à ces accords ? Ceci est indiscutable, elle ne perd rien. La garantie anglaise existait pour le statu quo rhénan depuis la signature du Traité de Versailles quoique virtuellement (3). Les hommes d'Etat britanniques ont affirmé maintes fois, que le Rhin n'est pas seulement la frontière de la France, mais aussi celle du Royaume Uni. En Allemagne, on ne pouvait nourrir l'illusion qu'une guerre de revanche contre la France ne se heurterait pas aux forces unies de la France et de la Grande Bretagne, même si cette dernière n'avait signé aucun Traité de garantie. Le Pacte rhénan n'a fait que mettre les points sur les i. L'Allemagne, il est vrai, a permis par son attitude de transformer cette garantie virtuelle en

(1) M. Vandervelde.

(2) M. Briand.

(3) Ormesson « Vue d'ensemble sur Locarno ». « *Le Temps* », 26 octobre 1925.

un traité formel, mais, elle a conquis en échange, cet avantage que la garantie anglaise jouera aussi bien contre une agression injuste de la France que de l'Allemagne. Mais surtout, elle a repris en signant les accords de Locarno, sa place antérieure parmi les peuples du monde. L'Allemagne qui s'était mise elle-même au ban de la communauté internationale, en violant la neutralité de la Belgique, et en conduisant les hostilités d'une manière barbare, vient de regagner ainsi la confiance des peuples. Elle entre dans la Société des Nations que les Allemands avaient considérée pendant longtemps après la guerre, comme une alliance déguisée des vainqueurs, pour y occuper non seulement une place égale aux autres Nations, mais la place privilégiée, due aux grandes Puissances. Ce sont des avantages que personne de raisonnable en Allemagne, ne saurait négliger. La page d'histoire où l'Allemagne était vouée à l'exécration universelle est close définitivement. L'Allemagne redevient l'égale des anciens vainqueurs.

L'Angleterre et l'Italie à la différence des Puissances rhénanes ne tirent aucun avantage direct des accords de Locarno, mais, elles en profitent indirectement. Elles bénéficieront de l'atmosphère de paix créée à Locarno grâce à leur concours ; elles ne peuvent que gagner à l'apaisement des conflits entre leurs voisins. Enfin, leur prestige politique en est grandement rehaussé, puisque du fait même qu'elles ne bénéficient pas directement du Pacte rhénan, elles peuvent jouer le rôle d'arbitres et de médiateurs entre les Puissances rhénanes.

L'Angleterre en particulier, a résolu le problème de la sécurité conformément à ses désirs. Toujours elle a visé à un accord défensif, limité purement et simplement à la Belgique et à la France et n'impliquant aucun engagement de sa part pour les affaires des Etats de l'Est européen, notamment de la Pologne. A Locarno, elle a obtenu plus que ne voulait M. Lloyd George à la Conférence de Cannes. Elle a limité sa garantie à la région rhénane sans devenir l'alliée des Puissances occidentales contre l'Allemagne. Ainsi elle a en même temps, payé la dette contractée à l'égard de la France lors de la Conférence de Paris, et gardé l'amitié de l'Allemagne.

En fin de compte, si tous les signataires sont de bonne foi, personne n'a plus à se plaindre. « Certes, il n'y a de bonne affaire, d'affaire solide, d'affaire féconde, que celle où les divers intéressés

retiennent chacun un bénéfice. Tel est bien le trait saillant de l'affaire de Locarno, et c'est ce qui en constitue les hauts mérites » (1).

Enfin, la Paix est le dernier, mais non le moindre bénéficiaire des accords de Locarno, ce qui est beaucoup plus important au point de vue international que les avantages des Parties contractantes. Si celles-ci ont contracté leurs obligations de bonne foi et avec le ferme désir de les tenir, la guerre paraît désormais presque impossible à l'ouest de l'Europe. Si l'on veut comprendre le bouleversement profond qui s'est produit dans l'esprit des peuples, depuis la grande guerre, il suffit de comparer la timidité qu'ont montrée aux Conférences de la Haye les grands Etats toujours soucieux de leur « souveraineté » nationale et inquiets des progrès accomplis dans l'organisation d'une communauté internationale, avec la hardiesse dont ont fait preuve à Locarno les principales Puissances renonçant de bon gré au droit de guerre et bâtissant solidement une procédure pacifique pour le règlement des différends. Cet acte dont l'idée seule aurait paru avant 1914 comme une franche utopie a été signé par les grandes Puissances européennes sans soulever le moindre étonnement.

La Conférence de Locarno a prouvé manifestement que la mentalité des peuples n'est plus la même qu'en 1914 ; l'étroit égoïsme national se cantonnant volontiers dans le faux dogme de la souveraineté cède de plus en plus le pas à la coopération des peuples pour la paix et la prospérité universelles.

Même si l'on pensait que parmi les signataires des accords locarniens, il y en a plusieurs qui sont de mauvaise foi, cela reviendrait-il à dire que la Paix n'a pas été renforcée à Locarno ? Assurément, non, parce que l'agresseur éventuel réfléchira plus d'une fois avant de tirer l'épée, sachant d'avance que sa victime trouvera l'appui des garants. Les politiciens anglais n'ont pas tort de dire que si l'Allemagne avait su en 1914 que la Belgique et la France devaient être secourues par la Grande Bretagne, elle n'aurait pas déclaré la guerre. Or, aujourd'hui, l'Allemagne, comme toute autre Nation, qui voudrait troubler la Paix dans la région rhénane, est avertie.

(1) Wladimir d'Ormesson, « Vue d'ensemble sur Locarno », « *Le Temps* », 26 octobre 1925.

§ 4. — Les conventions locarniennes relatives à la sécurité
en Europe orientale

La question de la sécurité dans l'Est européen, plus exactement la sécurité des deux pays les plus menacés, la Pologne et la Tchécoslovaquie, ne trouva pas à Locarno, une solution aussi complète que celle de la région rhénane. L'opposition conjuguée de l'Allemagne et de la Grande Bretagne a rendu vains les efforts de la France et des deux Républiques intéressées pour garantir la paix à l'Est européen de la même manière qu'à l'Ouest. L'attitude négative de l'Angleterre ne saurait nous surprendre puisqu'elle n'a jamais modifié sa ligne de conduite à l'égard de la sécurité des Puissances orientales depuis la Conférence de Paris. A Locarno, la situation est devenue encore moins favorable pour la Pologne et la Tchécoslovaquie à cause de la présence de l'Allemagne. D'une part, la Grande Bretagne persistait dans son attitude intransigente et refusait de s'engager dans les affaires de l'Est européen, d'autre part, l'Allemagne prête à conclure un Pacte de garantie sur le Rhin, s'opposait à la conclusion d'un traité semblable avec ses voisines orientales. L'Allemagne qui s'était résignée nolens volens à ses frontières occidentales, n'a pas cessé de penser à la révision de celles de l'Est. En déclarant que le retour des anciennes provinces polonaises à la Pologne constitue une injustice flagrante à son égard, elle songeait sinon à reconquérir ces territoires par la force des armes, du moins, à les obtenir pacifiquement par la révision du Traité de Versailles. Dans ces conditions, un traité semblable au Pacte rhénan, garantissant les frontières germano-polonaises ou germano-tchèques, même s'il avait été signé par un Ministre anglais ou allemand, n'aurait jamais été approuvé par l'opinion anglaise ou allemande. Pour faire quelque chose de concret dans ce domaine, il a fallu se contenter d'un système plus modeste. En effet, à la Conférence de Locarno, on a élaboré deux conventions d'arbitrage obligatoire entre la Pologne et la Tchécoslovaquie d'une part, et l'Allemagne d'autre part, afin d'éloigner, dans l'impossibilité où l'on était de le faire disparaître complètement, le danger de guerre entre ces pays, et on a signé deux traités de sécurité entre la France et ses alliés de l'Est.

Les conventions d'arbitrage entre l'Allemagne d'une part et la Pologne et la Tchécoslovaquie d'autre part, sont rédigées en termes à peu près identiques à ceux des conventions d'arbitrage franco-allemande ou germano-belge. Il ne reste donc qu'à signaler les différences entre les conventions orientales et les occidentales, qui se combinent avec le Pacte rhénan.

La Pologne (la Tchécoslovaquie) et l'Allemagne s'engagent dans ces conventions, à soumettre tous leurs différends à une procédure analogue à celle qui a été organisée pour les litiges entre les Puissances rhénanes. Les litiges d'ordre juridique seront soumis à l'arbitrage ou à la Cour permanente de Justice Internationale ; les conflits d'ordre politique, au Conseil de la Société des Nations ; les uns et les autres pourront être au préalable présentés à l'examen de la Commission Permanente de Conciliation.

En cas d'inexécution par une Partie, d'une sentence arbitrale ou judiciaire, les conventions d'arbitrage ne prévoient aucune sanction. Dans le système oriental, il n'y a aucun équivalent de l'art. 5, al. 3 du Pacte rhénan. Cependant, la Partie qui a gagné le procès pourra s'adresser au Conseil de la Société des Nations conformément à l'art. 13, al. 4 du Pacte, et lui demander de prendre des mesures appropriées en vue d'assurer l'exécution de la sentence rendue. L'art. 13, al. 4 autorise le Conseil à donner des recommandations qui seront ou non suivies de l'action collective des Membres de la Société selon les circonstances politiques ; les avis du Conseil, pourront en l'occurrence, rester lettre morte sans qu'aucun Membre de la Société bouge pour assurer l'exécution de la sentence. Au contraire, l'art. 5, al. 3 du Pacte rhénan donne au Conseil le pouvoir de prendre des décisions obligatoires pour les signataires qui sont tenus de s'y conformer immédiatement.

On a vu que le Pacte rhénan ne garantit nullement l'exécution des rapports du Conseil ; à plus forte raison, il en est de même en ce qui concerne les relations de l'Allemagne et de ses voisines orientales.

Dans ce domaine, les Parties ne doivent compter que sur leurs propres forces.

Le préambule des conventions tchéco ou polono-allemandes est rédigé d'une autre manière que celui des conventions occidentales. Ce n'est pas sans raison qu'on y trouve les considérants suivants :

« Constatant que le respect des droits établis par les Traités ou résultant du droit des gens est obligatoire pour les tribunaux internationaux.

D'accord pour reconnaître que les droits d'un Etat ne sauraient être modifiés que de son consentement.

Et considérant que la sincère observation des procédés de règlement pacifique des différends internationaux permet de résoudre sans recourir à la force les questions qui viendraient à diviser les Etats... »

Ces idées auraient pu être passées sous silence, puisque la dernière est une vérité d'expérience et les deux autres donnent des principes juridiques incontestés. Si néanmoins, on a eu soin de les indiquer c'est pour mieux marquer le respect que les Parties contractantes témoignent pour leurs droits respectifs, et le désir qu'elles ont de maintenir entre elles des relations pacifiques ; la proclamation solennelle de ces principes rassure la Pologne et la Tchécoslovaquie, puisqu'aucun organe international ne pourrait désormais, leur enlever les territoires sur lesquels elles ont acquis des titres juridiques incontestables. Cela nous amène à examiner s'il est possible, sans le consentement de la Pologne, de réviser les frontières allemandes à l'Est, révision ardemment souhaitée par l'Allemagne.

Admettons que l'Allemagne demande à la Pologne de lui rétrocéder le couloir de Dantzig. La Pologne, titulaire en vertu du Traité de Versailles, d'un droit incontestable sur ce territoire refuse de satisfaire à la requête allemande. Alors, comme le conflit ne peut pas trouver une solution amiable dans les négociations diplomatiques directes, l'Allemagne pourra tenter de le résoudre par la voie de la procédure pacifique. Par l'arbitrage, ou par la procédure judiciaire ? Faute d'entente, avec la Pologne, l'arbitrage est impossible. Il ne reste plus qu'à adresser une requête unilatérale à la Cour Permanente de Justice Internationale. Mais celle-ci ne pourra pas aborder la question au fond et devra de plano se dessaisir de l'affaire, parce qu'elle n'a à aucun point de vue le caractère juridique. Pour dissiper tout doute sur ce point, les conventions d'arbitrage n'emploient pas les termes traditionnels et moins précis « de différends d'ordre juridique », mais parlent « de contestations au sujet desquelles les Parties se contesteraient un droit. » En l'occu-

rence elles ne se contestent aucun droit. Leur conflit touche à une question purement politique, à savoir auquel des deux Etats doit appartenir un territoire dont la Pologne possède actuellement les titres juridiques. Sur l'exception d'incompétence, soulevée par la Pologne, la Cour se dessaisira de l'affaire.

Reste le recours devant le Conseil lequel en effet, a compétence pour examiner tous les différends qui n'ont pas été résolus par une autre voie. Mais, devant le Conseil, la Pologne pourra s'opposer à l'examen de l'affaire parce que « les droits d'un Etat ne sauraient être modifiés que de son consentement » et parce que la question de la révision des frontières rentre dans le domaine réservé par l'art. 15, al. 8 du Pacte à la compétence exclusive des Etats. Ainsi, toute procédure devant la Cour Permanente ou devant le Conseil sera vouée à l'échec : les organismes internationaux seront obligés de reconnaître leur incompétence.

La guerre ? Cette voie même est fermée à l'Allemagne. Celle-ci est entrée en 1926 dans la Société des Nations et, par conséquent, a endossé les engagements du Pacte de la Société des Nations. Du moment qu'elle est devenue Membre de la Société des Nations elle est liée à l'égard de la Pologne et de la Tchécoslovaquie par l'art. 10 du Pacte et tenue de respecter le statu quo oriental au même degré que le statu quo rhénan. Toute tentative de l'Allemagne pour modifier ses frontières orientales par la force, constituerait une violation flagrante du Pacte de la Société des Nations et devrait amener l'action répressive de la Société.

Reste l'art. 19 du Pacte. Mais la portée de celui-ci n'est pas précise. Faisons une hypothèse peu vraisemblable ; l'Assemblée, sur l'initiative de l'Allemagne, reconnaît à l'unanimité, moins les voix des parties intéressées qu'il est nécessaire de procéder à une révision des clauses du Traité de Versailles relatives aux frontières orientales de l'Allemagne. Même dans ce cas, la Pologne sera libre de ne pas déférer à cette invitation ; et l'art. 10 du Pacte continuera néanmoins, de la protéger contre toute agression allemande.

Remarquons que l'Allemagne n'a pas renoncé en signant le Pacte rhénan au droit qu'elle possède comme Membre de la Société des Nations de profiter des bénéfices de l'art. 19 du Pacte de la Société par rapport à ses frontières occidentales. Sur ce point, sa

situation est exactement la même tant à l'égard de ses voisins, d'Occident, que d'Orient.

Il va sans dire, que la révision des frontières allemandes reste toujours possible, si un accord intervient en cette matière entre l'Allemagne et son voisin intéressé. En particulier, en ce qui concerne les frontières occidentales de l'Allemagne, le Pacte rhénan n'a pas restreint à cet égard la liberté des Puissances rhénanes. Nous croyons arbitraire, parce que ne s'appuyant sur aucun texte du Pacte rhénan, l'affirmation que la révision du statu quo rhénan exigerait l'approbation de tous les signataires du Pacte (1). A notre avis, il suffit que deux pays rhénans limitrophes tombent d'accord au sujet de la révision de leurs frontières respectives, pour que cette révision ait lieu sans qu'un autre signataire puisse protester. Il y a quelque temps, on parlait de négociations officieuses entre la Belgique et l'Allemagne au sujet de la rétrocession des territoires d'Eupen et de Malmédy. Sans nous occuper de savoir si ces nouvelles étaient vraies ou fausses, remarquons simplement que la Belgique avait, selon nous, pleinement le droit d'entamer des négociations sans demander l'agrément des autres signataires du Pacte rhénan, lequel n'avait pas restreint sa liberté sur ce point.

Si maintenant, nous revenons aux rapports de l'Allemagne avec la Pologne ou la Tchécoslovaquie, dans le système locarnien, nous constatons que les conventions d'arbitrage ne touchent en rien au droit qu'ont ces Nations comme Membres de la Société, de se faire la guerre. Toutes les fois, qu'un Membre de la Société des Nations peut recourir légitimement aux armes contre un autre Membre, ces trois Puissances le peuvent également.

Les droits et les obligations de ces trois Etats, en tant que Membres de la Société des Nations sont sauvegardés expressément par l'art. 21 des deux conventions d'arbitrage : « Le présent Traité, conforme au Pacte de la Société des Nations, ne portera aucune atteinte aux droits et obligations des Hautes Parties Contractantes en tant que Membres de la Société des Nations, et ne sera pas interprété comme restreignant la mission de celle-ci de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde ».

(1) Milenkovitch, *Op. cit.*, p. 192.

*
**

La Grande Bretagne et l'Allemagne refusant de conclure pour la région orientale, un Pacte semblable au Pacte rhénan, la France seule a donné, ou plus exactement a confirmé la garantie, stipulée déjà dans les alliances avec la Pologne et la Tchécoslovaquie pour le maintien du statu quo dans l'Est européen. Cette garantie est du reste mutuelle, les Parties Contractantes s'engagent à se « garantir *réciiproquement* les bienfaits (des accords de Locarno passés respectivement avec l'Allemagne) par un Traité conclu dans le cadre du Pacte de la Société des Nations et des Traités existant entre eux » (1). Il faut relever immédiatement dans ce passage les termes significatifs : « dans les cadres du Pacte de la Société des Nations *et des Traités existant entre eux* ». « Les Traités existant entre eux » ce sont sans aucun doute, l'alliance franco-polonaise du 19 février 1921 et l'alliance franco-tchécoslovaque du 25 janvier 1924. En les rappelant, on a pour objet de constater qu'elles ne sont point abrogées par la conclusion du Pacte rhénan entre l'Allemagne et la France. En effet, elles sont restées en vigueur parce qu'elles embrassent, non seulement, les rapports respectifs des Puissances Contractantes, avec l'Allemagne, mais avec d'autres Etats.

Le casus foederis dans l'alliance franco-polonaise n'est pas limité à une attaque allemande, puisque l'article qui s'y rapporte a été rédigé en termes très généraux : « Si, contrairement aux prévisions et aux intentions sincèrement pacifiques des deux Etats contractants, ceux-ci ou l'un des deux se voyaient attaqués sans provocation de leur part, les deux Gouvernements se concerteraient en vue de la défense de leur territoire et de la sauvegarde de leurs intérêts légitimes dans les limites précisées dans le préambule » (art. 3). De même, dans l'alliance franco-tchécoslovaque, les articles qui prévoient un casus foederis sont conçus en termes très généraux et visent certainement, outre l'Allemagne, les autres Puissances vaincues, comme l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie : « Les Gouvernements de la République Française et de la République Tchécoslovaque s'engagent à se concerter sur les questions

(1) Préambule, al. 3.

extérieures de nature à mettre en danger leur sécurité et à porter atteinte à l'ordre établi par les Traités de paix dont ils sont l'un et l'autre signataires » (art. 1^{er}). « Les Hautes Parties Contractantes se mettront d'accord sur les mesures propres à sauvegarder leurs intérêts communs dans le cas où ils seraient menacés » (art. 2). Nul doute que les deux alliances ont été conservées intactes en ce qui concerne les relations des puissances signataires avec d'autres Etats que l'Allemagne.

Cependant, en cas d'agression allemande, leur portée a été limitée par le Pacte rhénan et par les traités locarniens entre la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie. En particulier, la France ne pourra désormais secourir ses alliées orientales, que dans les cas où le Pacte rhénan lui permet de recourir légitimement aux armes contre l'Allemagne. Dans les autres cas, elle ne pourra pas assister ses alliées sous peine d'être réputée agresseur et d'encourir les sanctions du Pacte rhénan, c'est-à-dire, l'action coercitive des garants. Il nous semble donc permis d'affirmer que les traités franco-polonais et franco-tchécoslovaque du 16 octobre 1925, ont remplacé les anciennes alliances en tant qu'il s'agit d'une agression allemande contre l'une des Parties contractantes.

On ne peut examiner ces deux Traités, sans tenir compte du Pacte rhénan qui limite pour la France le droit de faire la guerre à l'Allemagne.

Le *casus foederis* des traités se trouve déterminé dans l'art. 1 : « Dans le cas où la Pologne (la Tchécoslovaquie) ou la France viendraient à souffrir d'un manquement aux engagements intervenus en date de ce jour, entre elles et l'Allemagne, en vue du maintien de la Paix générale, la France et réciproquement la Pologne (la Tchécoslovaquie) agissant par application de l'art. 16 du Pacte de la Société des Nations, s'engagent à se prêter immédiatement aide et assistance, si un tel manquement est accompagné d'un recours aux armes qui n'aurait pas été provoqué. Dans le cas où le Conseil de la Société des Nations statuant sur une question portée devant lui, conformément aux dits engagements, n'aurait pu réussir à faire accepter son rapport par tous ses Membres autres que les représentants des Parties au différend, et où la Pologne (la Tchécoslovaquie) ou la France se verraient attaquées sans l'avoir provoqué, la France et réciproquement la Pologne (la Tchécoslovaquie)

agissant par application de l'art. 15, al. 7 du Pacte de la Société des Nations, lui prêteraient immédiatement aide et assistance ».

Comme le texte de l'art. 1^{er} l'indique, il y a deux casus foederis : l'un ayant trait à l'art. 16 du Pacte de la Société des Nations, l'autre se rapportant à la situation prévue par l'art. 15, al. 7 du Pacte.

Si l'Allemagne recourt à la guerre, en violation des articles 12 à 15 du Pacte contre une des deux Puissances contractantes, l'autre prêterà à la victime son aide et son assistance. En d'autres termes, toute attaque de l'Allemagne entreprise soit avant d'avoir épuisé la procédure du Pacte, soit avant l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la décision internationale intervenue dans le différend, soit enfin contre une Puissance Contractante qui s'était conformée à la sentence arbitrale ou au rapport unanime du Conseil, constituerait un casus foederis.

La seconde hypothèse est celle de l'art. 15, al. 7 du Pacte : Si l'Allemagne recourt à la guerre contre une des Puissances Contractantes, lorsque le Conseil, faute d'avoir pu réunir l'unanimité, n'a pu se prononcer dans le litige en cours, celle-ci sera immédiatement secourue par l'autre Puissance Contractante.

Dans les deux cas la Pologne et la Tchécoslovaquie pourront aider la France sans entraves, puisque leur liberté dans leurs rapports avec l'Allemagne n'est diminuée par aucun engagement international. Dans les limites du Pacte, elles conservent donc en entier leur droit de guerre. La France a endossé à Locarno, l'obligation de ne jamais prendre les armes contre l'Allemagne. Mais, on l'a vu, cette obligation comporte des exceptions, parmi lesquelles il y a deux hypothèses visées par les Traités franco-polonais et franco-tchécoslovaque. La France en vertu de l'art. 2, 2^o et 3^o du Pacte rhénan pourra prêter son aide et son assistance à la Pologne ou à la Tchécoslovaquie lorsqu'elles auront subi une agression allemande, sans qu'on puisse lui reprocher d'avoir violé le Pacte rhénan.

Quelle devra être l'attitude des autres signataires du Pacte rhénan au cas où la France engagerait des hostilités contre l'Allemagne, en vue de secourir ses alliés orientaux ? Si la France combattait l'Allemagne coupable d'avoir violé les art. 12 à 15 du Pacte au préjudice de la Pologne ou de la Tchécoslovaquie, les autres

signataires du Pacte rhénan seraient obligés, comme Membres de la Société des Nations, d'appliquer les sanctions économiques contre l'Allemagne. Même, s'ils le jugeaient nécessaire, ils pourraient s'associer à l'action militaire de la France. Tout cela en vertu de l'art. 16 du Pacte.

Si la France engageait les hostilités contre l'Allemagne après que cette dernière eût recouru aux armes contre la Pologne dans la situation prévue par l'art. 15, al. 7 du Pacte, les signataires du Pacte rhénan auraient la liberté de choisir : ou rester neutres, ou se ranger aux côtés de la France. Ni le Pacte de la Société des Nations ni le Pacte rhénan, ne les forcent à prendre une attitude déterminée.

En dehors de ces deux hypothèses relatives, soit à l'art. 16, soit à l'art. 15, al. 7 du Pacte, où la France est obligée de prêter secours à la Pologne ou à la Tchécoslovaquie, et celles-ci réciproquement à la France, ces trois Puissances sont libres de rester neutres en cas de conflit armé entre l'une d'elles et l'Allemagne. Les Traités locarniens ne les engagent pas à se prêter secours dans tous les cas ; les alliances franco-polonaises et franco-tchécoslovaques le faisaient, mais, elles ont été à notre avis, abrogées par les accords de Locarno en tant qu'elles visent l'hypothèse d'une agression allemande.

Si les trois Puissances n'ont aucune obligation de se venir en aide au cas d'une attaque allemande, se produisant en dehors des articles 16 et 15, al. 7 du Pacte, on peut se demander, si elles en ont le droit ? Pour la Pologne et la Tchécoslovaquie, la question est très simple : toutes les fois que le Pacte de la Société des Nations permet aux Membres de la Société de se prêter mutuellement secours, ces deux pays auront le droit de se ranger aux côtés de la France attaquée par l'Allemagne. La situation est de beaucoup plus compliquée en ce qui concerne la France, liée par les stipulations du Pacte rhénan.

En examinant successivement les différentes hypothèses de guerres licites entre Membres de la Société des Nations, on verra dans quelles circonstances la France pourra secourir la Pologne ou la Tchécoslovaquie, attaquées licitement par l'Allemagne. En premier lieu, quand dans un différend entre l'Allemagne et une de ses voisines de l'Est intervient une décision internationale, par

exemple le rapport unanime du Conseil, et qu'aucune des Parties ne veut s'y conformer, l'Allemagne pourra attaquer son adversaire sans encourir le reproche d'avoir violé le Pacte. Puisque ce cas n'est pas prévu par le Pacte rhénan, la France sera obligée de respecter son engagement de ne pas faire la guerre à l'Allemagne et devra en conséquence, laisser se produire dans l'Est l'agression allemande.

En second lieu, une sentence arbitrale ou un rapport établi à l'unanimité par le Conseil, pourrait intervenir dans un différend germano-polonais ou germano-tchécoslovaque, sentence ou rapport que l'Allemagne refuserait d'exécuter. Dans ce cas, la Pologne pourrait recourir aux armes afin d'imposer par la force l'exécution de la décision internationale. S'il s'agit d'un rapport du Conseil, la France n'aura pas à intervenir ; elle restera neutre dans le conflit. Si c'est une sentence arbitrale ou judiciaire qui n'est pas exécutée par l'Allemagne, elle pourra demander au Conseil de la Société des Nations l'autorisation d'aider la Pologne, conformément à l'art. 13, al. 4 du Pacte de la Société des Nations. Mais son action militaire dépend de l'autorisation unanime du Conseil : elle est par conséquent, fort problématique ; mais, si elle se produit, elle sera légitime, en vertu de l'article 2, 3° du Pacte rhénan.

En troisième lieu, on peut encore concevoir une hypothèse non prévue par les accords locarniens. C'est celle de l'art. 13, al. 8. A notre avis, si le Conseil admet la compétence exclusive d'une Partie dans la question en litige, la guerre entre les Parties reste interdite. Si on se range à cette opinion, toute attaque allemande qui se produira après une telle décision du Conseil, devra être considérée comme illicite et la France pourra se ranger aux côtés de la victime. Mais, si avec la majorité d'auteurs, on se penche vers l'opinion contraire, si on pense que les Parties ont le droit de prendre les armes dans une telle situation, la Pologne ou la Tchécoslovaquie victimes d'une agression germanique, ne pourraient pas compter sur l'assistance française.

Voilà quelques cas où la France, non seulement n'aura pas le devoir, mais encore n'aura pas le droit de secourir les Puissances orientales, qui devront se défendre par leurs propres moyens contre une invasion allemande.

Reste enfin, une dernière hypothèse. Quelle devra être l'attitude

de la France au cas où l'Allemagne, dans une guerre contre la Pologne, ou la Tchécoslovaquie poursuit une politique d'annexion^o? L'art. 10 du Pacte entre alors en jeu. Mais on chercherait en vain dans les exceptions à l'interdiction des guerres franco-allemandes un rappel explicite de l'art. 10 du Pacte. Peut-être, les auteurs des accords de Locarno étaient-ils d'avis que l'hypothèse prévue à l'art. 16, se confonde avec celle de l'art. 10. On sait que telle est l'opinion de certains commentateurs du Pacte. Mais si l'on ne se range pas à cette opinion, on doit considérer que l'hypothèse de l'art. 10 rentre dans le cadre de l'exception prévue à l'art. 2, 3^o du Pacte rhénan. La France, du moment que l'Allemagne tend à porter une atteinte violente à l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique, des Puissances orientales, devrait saisir le Conseil de la Société des Nations et lui demander l'autorisation de les secourir. En vertu de l'art. 10 du Pacte, les Membres de la Société n'ont besoin d'aucune autorisation pour assister un autre Membre menacé dans son indépendance ou dans l'intégrité de ses possessions ; les délibérations du Conseil, n'ont en cette matière, qu'une autorité morale ; ce sont de simples avis. Le Pacte rhénan a rétréci singulièrement la liberté de la France par rapport au Pacte de la Société des Nations ; les avis du Conseil à son égard, s'il s'agit d'une agression allemande évidemment, prennent un caractère obligatoire. La France ne pourra entreprendre contre l'Allemagne, coupable d'une agression, l'action militaire prévue par l'art. 10, qu'au cas seulement, où le Conseil aura reconnu que l'accusation portée contre l'Allemagne est bien fondée.

On voit comment la liberté de la France a été limitée par le Pacte rhénan lorsqu'il s'agit de secourir les Puissances orientales. Il y a des hypothèses où elle devra observer en spectatrice neutre la lutte qui se déroulera dans l'Orient européen ; il y en a, où pour intervenir, elle sera obligée de se faire autoriser par le Conseil, et, si cette autorisation unanime, donc aléatoire, ne lui est pas accordée, elle ne pourra pas secourir ses alliés. Malheureusement, ces hypothèses n'appartiennent pas au domaine de la théorie.

On entrevoit ainsi les profits et les pertes des Puissances orientales dans le système locarnien. Sans nul doute, s'il y a parmi les signataires des accords de Locarno, des Etats qui ont perdu quelque chose, du fait de ces accords, ce sont les Puissances orientales. Leur

sécurité, dont l'élément principal est l'amitié politique de la France s'en trouve affaiblie. En remplaçant les anciennes alliances qui leur garantissaient l'assistance française en cas de *toute attaque allemande, non provoquée*, par les Traités locarniens, qui ne la leur promettent que dans certaines situations, elles ont fait une perte sèche. Le profit qui contrebalance peut-être cette perte, c'est l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations. Désormais, celle-ci est liée à leur égard par les engagements du Pacte, renforcés en outre, par les conventions d'arbitrage, signées à Locarno. En particulier, l'Allemagne est tenue, en vertu de l'art. 10 du Pacte, à respecter, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, leur intégrité territoriale et leur indépendance politique. Si l'on tient suffisamment compte du rôle extrêmement important que jouent les questions territoriales dans les rapports de l'Allemagne et de ses voisins orientaux, on ne pourra pas nier que le système locarnien dont la conséquence immédiate était l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations n'ait une grande portée politique pour le maintien de la Paix dans l'Est européen. A condition que l'Allemagne respecte les engagements qui découlent pour elle de l'art. 10 et ne songe pas à y échapper par des voies plus ou moins illégales, le danger d'un grave conflit entre elle et la Pologne au sujet de ses frontières, sera sinon supprimé, du moins éloigné. Or, il n'y a pas à craindre de conflits sérieux entre ces Puissances sur d'autres questions. Ainsi, la Paix dans l'Est européen court la chance de durer longtemps. Répétons, que pour atteindre ce but, il n'y a qu'une seule condition, que l'Allemagne remplisse fidèlement ses obligations, comme Membre de la Société des Nations.

§ 5. — L'Allemagne et l'article 16 du Pacte

Outre les documents que nous venons successivement d'examiner, on a paraphé à Locarno une lettre des Gouvernements français, anglais, belge, italien, polonais, et tchécoslovaque adressée au Gouvernement allemand. Cette lettre se rapporte aux obligations de l'Allemagne, en tant que Membre de la Société des Nations, en cas d'une action coercitive de la Société des Nations conforme à l'art. 16 du Pacte. En voici le texte :

« La délégation allemande a bien voulu demander quelques précisions au sujet de l'art. 16 du Pacte de la Société des Nations.

Nous n'avons pas qualité pour nous prononcer au nom de la Société, mais, nous n'hésitons pas à la suite des discussions qui ont eu lieu déjà dans l'Assemblée et dans les Commissions de la Société des Nations, et après les explications qui ont été échangées entre nous, à vous dire l'interprétation que, pour notre part, nous donnons à l'art. 16.

D'après cette interprétation, les obligations résultant du dit article pour les Membres de la Société, doivent être entendues en ce sens que chacun des Etats Membres de la Société est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le Pacte et pour s'opposer à tout acte d'agression, dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire et qui tienne compte de sa position géographique » (1).

On ne peut s'empêcher de remarquer que cette lettre paraît tout à fait superflue. Les Etats qui ont participé à la Conférence de Locarno, n'avaient aucun mandat pour interpréter le Pacte de la Société des Nations. Leur lettre n'a, par conséquent, aucune valeur juridique et l'Allemagne ne pourra jamais s'en prévaloir devant la Société des Nations. Cette remarque faite, le contenu de la lettre correspond bien, à notre avis, aux obligations qui découlent de l'art. 16.

L'Allemagne sera obligée de participer, comme tout autre Membre de la Société aux mesures d'ordre économique prises contre un Etat en rupture de Pacte. Sous aucun prétexte, elle ne pourra refuser de participer à un blocus économique. En ce qui concerne l'action militaire, contre l'Etat coupable, le problème de la participation allemande devient moins simple étant donné la situation particulière qui lui a été faite par les articles 139 à 213 du Traité de Versailles. La force armée, que l'Allemagne est autorisée à entretenir, suffit juste au maintien de l'ordre intérieur et ne saurait être employée au-delà des frontières allemandes. Par conséquent, l'armée allemande, ne pourra pas être associée à l'action militaire de la Société ; les obligations militaires de l'Allemagne par rap-

(1) « Pacte de sécurité », II., p. 36.

port à l'art. 16 se bornent, à notre avis, au devoir de défendre le territoire allemand contre l'invasion de l'Etat agresseur, et ne comportent pas une participation effective à une offensive commune.

CHAPITRE X

Les Alliances et le Pacte

Le Pacte de la Société des Nations, dans ses articles 10 et 16, ne donnant pas aux Membres de la Société, la sécurité complète, ceux-ci se voient obligés de l'obtenir par d'autres voies. De tous les moyens employés avant la grande guerre, pour se garantir contre une agression extérieure, les armements sont le plus simple : mais c'est aussi le plus coûteux et le plus aléatoire parce que les armements de l'un peuvent être contrebalancés par les armements de l'autre et c'est enfin le moins conforme à l'esprit du Pacte. Cependant tant que la guerre ne sera pas complètement éliminée de la vie internationale comme une manière barbare de résoudre les conflits entre peuples, les Etats chercheront sans doute à se protéger par leurs propres forces. Mais aucun Etat si puissant soit-il ne saurait compter uniquement sur son armée ou sa marine. Aussi chaque Nation s'efforce par une politique habile de lier ses intérêts à ceux d'autres Etats afin d'en obtenir, par des accords politiques, le concours éventuel en cas de guerre.

Après la grande guerre différents Etats européens, notamment la France et les nouvelles Puissances de l'Est, ne trouvant pas de garanties suffisantes dans les art. 10 et 16 du Pacte, se prémunirent par des conventions contre tout danger d'agression. Ces conventions portent des noms divers mais toutes elles se rattachent à ce genre de traités qu'on appelle en droit international des alliances défensives.

Ces alliances sont-elles compatibles avec le Pacte ? C'est la question primordiale puisque les Puissances qui les ont signées sont elles-mêmes Membres de la Société des Nations et comme telles tenues de respecter la lettre et l'esprit du Pacte.

Si les guerres étaient absolument interdites par le Pacte, il est clair que les alliances, comme les conventions conclues en vue de la guerre, seraient inutiles et devraient être prohibées. Mais le Pacte se borne à engager ses Membres à : « Accepter *certaines* obligations, de ne pas recourir à la guerre. » La guerre, sous certaines conditions fort importantes il est vrai, reste possible. Les alliances doivent donc subsister aussi comme armes défensives contre une agression armée. Nous avons parlé dans un autre chapitre de notre étude du rapport qui existe entre les accords particuliers (qui ne sont au fond que des alliances défensives) et la réduction des armements. Remarquons en passant que ce lien nous paraît aussi exister en ce qui concerne les alliances défensives proprement dites. En effet les Etats auxquels on interdirait de se prémunir par des alliances contre le danger d'une agression seraient condamnés à revenir de nouveau à la course aux armements si funeste pour la cause de la paix. Les alliances défensives en abaissant « le minimum (des armements nationaux) compatible avec la sécurité nationale » sont plutôt à souhaiter pour la réduction ou tout au moins la limitation des armements recommandée par l'art. 8 du Pacte.

Les alliances se divisent en offensives et en défensives : celles-là ont « pour objet d'obtenir par une guerre soutenue en commun une modification à l'état de choses présent » (1). Celles-ci tendent uniquement à maintenir le statu quo et à le protéger contre toute modification tentée par les armes.

Il est tout à fait contraire à l'esprit de la Société des Nations de chercher à modifier par une guerre agressive la situation internationale et comme les alliances offensives ont cet objet elles ne doivent pas être contractées par les Membres de la Société des Nations.

L'art. 20 du Pacte qui interdit de maintenir en vigueur ou de conclure à l'avenir des conventions incompatibles avec les obli-

(1) Fauchille « Traité de droit international », T. I., Troisième Partie, p. 404, Cf. aussi Sorel et Funck-Brentano « Précis de droit des gens », p. 139.

gations du Pacte concerne aussi les alliances offensives. Celles-ci sont interdites aux Membres de la Société des Nations qu'elles soient dirigées contre un ou plusieurs Membres de la Société ou bien contre des Etats étrangers.

Au contraire les alliances défensives, qui ne visent qu'à repousser par un effort commun une agression rentrent dans la catégorie des accords internationaux qui aux termes de l'art. 21 assurent le maintien de la paix et en conséquence ne sont pas considérés comme incompatibles avec le Pacte. Mais dire qu'une alliance conclue en vue de la guerre assure le maintien de la paix n'est-ce pas faire de la haute ironie ? Pas du tout. Seulement il faut examiner de très près la nature de l'alliance défensive pour voir comment elle assure réellement le maintien de la paix, et diminue les chances d'une agression armée. L'alliance défensive augmentant les risques de l'agresseur le décourage en lui montrant clairement qu'il aura contre lui non seulement l'armée de victime mais encore les forces réunies des alliés. Une convention qui diminue les chances de succès pour l'agresseur augmente du même coup les chances de paix. De plus une alliance défensive n'encourage pas les sentiments agressifs des alliés puisque chacun d'eux sait qu'en cas d'agression de sa part il ne pourra pas compter sur l'appui des autres.

Nous venons de montrer comment en théorie les alliances défensives sont parfaitement compatibles avec le Pacte. En pratique les Membres de la Société des Nations ont dès l'origine, conclu de nombreuses alliances défensives dissimulées parfois sous d'autres noms. Sans doute on ne saurait invoquer à l'appui de notre opinion le fait que le Secrétariat de la Société des Nations enregistre ces accords, puisqu'il n'a pas le droit de refuser d'enregistrer aucune convention même en contradiction évidente avec le Pacte. Mais que plusieurs Membres de la Société entre lesquels la France, si dévouée à la Société des Nations, aient conclu des alliances défensives, que ces accords n'aient soulevé aucune protestation voilà qui prouve clairement qu'on ne considère pas les alliances défensives comme incompatibles avec le Pacte.

Il va sans dire que les Membres de la Société des Nations qui s'engagent par une alliance défensive à secourir un Etat victime d'une agression non provoquée, doivent veiller à ce que les stipulations de l'alliance ne soient pas en contradiction avec l'esprit et

la lettre du Pacte, auquel doivent céder le pas toutes les autres conventions internationales, conclues par les Membres de la Société des Nations. Par conséquent, un Membre de la Société ne doit jamais s'obliger à prêter aide et assistance à un allié qui entreprendrait une guerre illicite soit par son origine (art. 16 du Pacte) soit par son objet (art. 10). Non seulement il ne se rangerait pas à ses côtés, dans une pareille circonstance, mais il devrait, conformément au Pacte, prendre part à l'action coercitive de la Société dirigée contre son allié, coupable d'avoir commis le crime d'agression. Sous la condition qu'aucune clause de l'alliance ne soit en contradiction avec le Pacte, les Membres de la Société ont, il nous semble, le droit de conclure des alliances défensives même avec les Etats étrangers à la Société des Nations.

Au sujet des alliances défensives se pose une question très délicate. Admettons qu'un Etat A soit lié par une alliance défensive avec l'Etat B et celui-ci à son tour, a conclu une alliance défensive avec l'Etat C. Ces deux alliances ont pour objet de protéger les parties contractantes contre une agression non provoquée de l'Etat D. Celui-ci attaque l'Etat A ; le *casus foederis* de la première alliance joue et l'Etat B se porte au secours de l'attaqué. Que devra faire l'Etat C ? La réponse dépend des circonstances de l'agression ; cependant il nous semble que l'Etat C devrait, en principe, rester à l'écart du conflit, l'alliance défensive ne l'engageant pas en ce cas à secourir l'Etat B. Cet enchevêtrement d'alliances n'est pas un pur jeu de l'esprit ; il se rencontre très souvent dans les rapports des Etats. Citons, comme exemple, les alliances franco-polonaise et franco-tchécoslovaque.

Un Membre de la Société des Nations peut-il secourir immédiatement son allié contre un autre Membre ou doit-il d'abord épuiser la procédure du Pacte ? Aux cas où on peut se prévaloir des art. 10 ou 16 du Pacte, le secours immédiat est parfaitement plausible. Dans d'autres cas, comme le texte du Pacte n'est pas clair, l'hésitation semble permise. Les articles qui ont trait à cette question : 13, al. 4, 15, al. 6 et 7 emploient les termes équivoques : « Membres de la Société », ce qui peut signifier aussi bien *tous* les Membres que les Parties en litige seulement. Par exemple art. 15, al. 7 dit : « Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses Membres autres que les représentants de toute

Partie au différend, les *Membres de la Société* se réservent le droit d'agir comme ils jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. » Si l'on veut entendre par ces termes et par les termes analogues de l'art. 15, al. 6 ou art. 13, al. 4 tous les Membres de la Société, il faudra admettre que toutes les fois qu'un Membre de la Société engagera une guerre licite contre un autre Membre, ses alliés pourront lui fournir immédiatement le secours promis sans épuiser au préalable la procédure du Pacte. En faveur de cette interprétation on peut invoquer cette considération pratique que l'Etat allié courrait un danger grave s'il devait attendre pendant de longs mois l'assistance promise ; l'alliance perdrait, alors, la moitié de son efficacité.

Contre cette interprétation on oppose le texte de l'art. 12 qui ne permet à aucun Membre de la Société de déclarer la guerre à un autre Membre sans se soumettre préalablement à la procédure pacifique et sans attendre le délai moratoire de 3 mois. Aussi on insiste sur le danger sérieux d'une conflagration générale, facilitée par cette manière d'interpréter les articles en question : en effet, la guerre pourrait alors embrasser non seulement les Parties en litige, mais encore tous les autres Membres de la Société. C'est dans l'intérêt de la paix mondiale et pour limiter l'étendue de la guerre aux seules Parties en litige qu'un grand nombre de commentateurs du Pacte, attribuent aux termes « Membres de la Société » employés dans les articles 13, al. 4, 15, al. 6 et al. 7 le sens plus restreint en y entendant les Parties en différend seulement. Si, avec ces auteurs, on est d'avis que dans les situations prévues par ces articles, les Parties seules recouvrent la liberté de prendre immédiatement les armes, les alliés des Parties ne pourront pas leur prêter l'assistance promise sans avoir épuisé au préalable la procédure du Pacte. Ils pourraient ou intervenir en tiers dans le litige qui s'est élevé entre les Parties et recouvrer en même temps qu'elles la liberté d'action ; ou bien lorsque la guerre a déjà commencé, saisir le Conseil, conformément à l'art. 15, et ne prendre part aux hostilités qu'après avoir épuisé la procédure du Pacte. De ces deux hypothèses la première, seule, semble être praticable ; la seconde retarderait énormément le secours allié et le rendrait à peu près inefficace.

Toute alliance, comme toute convention passée par un Membre

de la Société des Nations doit être enregistrée au Secrétariat de la Société, quand bien même elle serait contractée avec un Etat étranger à la Société. Mais il n'en est pas de même pour les conventions militaires signées en exécution du traité d'alliance et n'ayant pour objet que de concrétiser la manière dont on l'appliquera le cas échéant. Une convention militaire est un accord entre Etats-Majors et ne doit en principe contenir aucune clause politique ; son caractère technique explique qu'on n'en exige pas l'enregistrement ; de plus, publier une convention militaire c'est du même coup lui enlever toute raison d'être. En effet, que sert de dresser un plan d'action militaire commune, si ce plan doit être divulgué par l'enregistrement et connu de l'agresseur éventuel ? Les clauses militaires des alliances doivent donc rester secrètes ; il suffit d'enregistrer et de publier les clauses politiques pour avertir le monde de la politique que les alliés entendent poursuivre et de l'attitude qu'ils se proposent d'observer en cas d'agression. De cette manière on sauvegarde le principe fondamental de la Société des Nations qui est de produire au grand jour les relations internationales.

Les adversaires des alliances leur font une grave objection : « Les alliances — disent-ils — divisent les Membres de la Société en coteries hostiles les unes aux autres ; la méfiance et la suspicion qu'elles engendrent sont en contradiction évidente avec l'esprit du Pacte qui est un esprit de solidarité. » Il est certain que toute alliance, en prévoyant l'agression d'un autre Etat et en organisant les moyens de réponse et de défense témoigne d'une certaine méfiance à l'égard de cet Etat. Quoique parfois légitime, cette méfiance n'encourage guère une loyale collaboration au sein de la Société des Nations, entre les Etats alliés et l'agresseur éventuel. Il serait donc préférable de rechercher et de trouver une nouvelle formule de convention qui, tout en donnant aux parties contractantes les mêmes sécurités qu'une alliance défensive, ne jetterait de suspicion sur aucun autre Etat. Il nous semble que cette formule a été trouvée à Locarno et réalisée dans le Pacte rhénan. Nous croyons qu'avec le temps on remplacera les alliances défensives par des accords régionaux entre Puissances limitrophes. Ces accords garantiraient l'assistance des signataires à toute Partie contractante attaquée par une autre Partie contractante. A la promesse d'assis-

tance, on joindrait l'engagement mutuel de ne pas recourir à la guerre et d'organiser une procédure spéciale afin de régler pacifiquement les différends. Une telle formule permettrait de ne pas désigner, hic et nunc, l'Etat dont les sentiments pacifiques sont sujets à caution. Jusqu'au jour de l'agression l'agresseur éventuel resterait le grand X dont parle M. Boncour à propos du Pacte rhénan. Mais aussitôt que le grand X serait une des Parties contractantes les autres devraient immédiatement se porter au secours de la victime. Aussi les signataires d'une pareille convention ne formeraient jamais une ligue de défense contre un Etat déterminé, mais, groupés sous la bannière de la Justice Internationale, ils s'engageraient à mettre en commun leurs forces pour repousser toute attaque de l'un d'entre eux contre un autre.

A cet engagement réciproque des Puissances limitrophes entre lesquelles, en raison de l'enchevêtrement des intérêts, plane toujours le danger d'un conflit violent, pourrait s'ajouter, comme dans le Pacte Rhénan, la garantie des autres Etats. Ceux-ci, ne pouvant être dans la région visée ni agresseur, ni victime, s'engageraient avec les Parties contractantes à soutenir l'action commune entreprise contre l'agresseur.

Depuis la fin de la grande guerre de nombreux Etats européens se sont liés par des alliances défensives ou des accords similaires. Tous ont pour objet de maintenir la statu quo entre les Puissances nouvellement nées ou agrandies par la guerre.

Ces accords sont : 1° l'accord militaire franco-belge du 7 septembre 1920 ; 2° le traité d'alliance entre la France et la Tchécoslovaquie du 25 janvier 1924 ; 3° l'accord politique entre la France et la Pologne du 19 février 1921 ; 4° l'alliance entre la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie du 14 août 1920, prolongée par le traité du 31 août 1922 ; 5° l'alliance entre la Roumanie et la Tchécoslovaquie du 23 avril 1921, prolongée par le protocole du 7 mai 1923 ; 6° l'alliance entre la Pologne et la Roumanie du 3 mars 1921 ; 7° l'accord entre l'Italie et la Yougoslavie du 27 janvier 1924 ; 8° le pacte de collaboration cordiale entre l'Italie et la Tchécoslovaquie ; 9° l'accord politique entre l'Esthonie, la Finlande, la Lettonie et la Pologne, signé à Varsovie le 17 mars 1922 et qui n'est jamais entré en vigueur faute de ratification ; 10° l'alliance entre l'Esthonie et la Lettonie du 1^{er} novembre 1923.

A ces conventions, il faut ajouter les accords passés avec les Puissances vaincues, en vertu desquels celles-ci reconnaissent l'état de choses nouveau. Ce sont :

1° Le Protocole sur le relèvement de l'Autriche signé à Genève le 4 octobre 1922 ; 2° le Protocole sur le relèvement de la Hongrie du 4 mars 1924 ; 3° l'accord politique entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie signé le 16 décembre 1921 (1).

Examinons ces différents traités :

L'accord militaire franco-belge a sans doute pour objet de maintenir le statu quo Rhénan et de le protéger contre toute attaque violente, tentée par l'Allemagne. Mais on n'en connaît pas le texte, car il n'a pas été enregistré au Secrétariat de la Société des Nations. On s'est contenté seulement d'enregistrer les lettres échangées par les deux gouvernements au moment où l'accord a été signé par leurs représentants militaires, lettres qui donnent une approbation officielle au texte de l'accord. Il va sans dire que les lettres déposées au Secrétariat de la Société des Nations ne donnent aucun éclaircissement sur le sens de l'accord et ne permettent pas de suppléer à l'enregistrement de l'accord même. Il en aurait fallu au moins enregistrer les clauses politiques qui précisent sans doute contre qui et dans quelles circonstances l'accord trouvera son application. En omettant cette formalité importante, on a commis un grave manquement à l'article 18 du Pacte. L'Accord resta en vigueur malgré la signature du Pacte Rhénan par la Belgique et la France, ainsi que l'a constaté M. Vandervelde, Ministre des Affaires Etrangères de Belgique, à la Chambre Belge, lors de la discussion de la loi portant ratification des accords de Locarno : « Loin de se contredire l'accord franco-belge et le pacte de Locarno se complètent ; celui-ci précise celui-là... »

L'Alliance franco-tchécoslovaque a le même caractère conservateur que l'accord militaire entre la France et la Belgique, et vise à maintenir le statu qui d'après guerre sur le Rhin et dans toutes les régions européennes où les deux Puissances sont intéressées à appliquer strictement les traités de paix, c'est-à-dire non seulement le

(1) Voir le texte de ces conventions dans : « Etude méthodique des conventions d'arbitrage et des traités de sécurité », Société des Nations, p. 135 et suivantes.

traité de Versailles mais aussi les traités de St-Germain, de Trianon et de Neuilly signés par la France comme par la Tchécoslovaquie. Les Puissances contractantes s'engagent à envisager d'un commun accord les mesures propres à sauvegarder leurs intérêts communs, chaque fois que leur sécurité ou l'ordre établi par les traités de paix serait menacé. En particulier la France et la Tchécoslovaquie se proposent d'empêcher toute tentative d'union politique entre l'Autriche et l'Allemagne, la restauration des Habsbourg en Hongrie et enfin le retour des Hohenzollern en Allemagne. L'art. 6 de l'alliance prévoit que les questions litigieuses qui ne pourraient être résolues par un accord amiable, seraient soumises à la Cour Permanente de Justice Internationale ou aux arbitres choisis par les Parties.

L'Accord Franco-Polonais engage les parties à se concerter dans l'esprit des traités de Paix sur toutes les questions de politique extérieure qui intéressent les deux Etats. Au cas où l'une des Puissances signataires serait attaquée sans provocation de sa part, les deux Etats devront s'entendre pour la défense de leur territoire et la sauvegarde de leurs intérêts légitimes, le tout dans les bornes du Pacte de la Société des Nations. L'objet principal de cet Accord est s'empêcher l'Allemagne de porter une atteinte violente au statut fixé par le Traité de Versailles.

Les Alliances défensives conclues entre les Etats de la petite Entente, à savoir : entre la Roumanie et la Tchécoslovaquie d'une part, et d'autre part entre la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, prévoient l'assistance mutuelle des Parties contractantes au cas où la Hongrie attaquerait l'une d'entre elles. En d'autres termes ces alliances cherchent à empêcher la Hongrie de violer l'ordre établi par le Traité de Trianon. A ce propos il faut observer que le groupement de ces trois Etats : Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Roumanie, connu sous le nom de Petite Entente se propose — d'une manière générale — de faire respecter les traités de Trianon, de Neuilly et de St-Germain, traités qui intéressent au plus haut degré ces trois pays puisqu'ils leur doivent soit de notables agrandissements, soit même l'existence. La Petite Entente est donc une ligue de défense contre un retour offensif des Puissances vaincues : la Bulgarie, la Hongrie et l'Autriche. Elle semble d'ailleurs dirigée surtout contre la Hongrie. Mais la Petite Entente ne se propose nut-

lement de donner la sécurité complète à ses membres. Chacun de ceux-ci ne peut compter sur l'appui des autres qu'au cas seulement où la Hongrie, l'Autriche et la Bulgarie tenteraient de violer les traités de Paix ; même l'assistance militaire est limitée à l'hypothèse d'une agression hongroise. Les rapports entre les Membres de la Petite Entente et les Etats autres que l'Autriche, la Hongrie ou la Bulgarie dépassent les limites de l'accord et ne donnent pas lieu à un appui réciproque. Ainsi, par exemple, les rapports italo-yougoslaves, ou gréco-yougoslaves, les relations entre la Tchécoslovaquie et la Pologne ou l'Allemagne, entre la Roumanie et la Russie, ne sont pas comprises dans l'Entente. Dans ce domaine chaque Etat ne peut compter que sur ses propres forces ou sur d'autres alliances.

On a vu que la Tchécoslovaquie avait signé un accord avec la France pour échapper aux dangers qui la menacent. De même, la Roumanie a conclu avec la Pologne une alliance défensive contre toute agression, non provoquée, de la Russie.

C'est pour consolider l'ordre, établi par les Traités de Paix entre la Russie et les pays voisins, qu'un accord politique a été signé à Varsovie entre la Pologne, la Lettonie, l'Esthonie et la Finlande. Cet accord, du reste, n'a plus qu'une simple valeur historique puisqu'il n'a jamais été ratifié par les Parties. Il ne constitue pas proprement une alliance mais un traité d'amitié, destiné à étendre les relations mutuelles, et à faciliter la solution des questions litigieuses pendantes entre ces Etats. Les Puissances contractantes s'engagent à ne conclure aucun accord, dirigé d'une façon directe ou indirecte contre l'une d'entre elles, à observer une attitude bienveillante à l'égard de l'Etat signataire, attaqué sans provocation par une Puissance tierce, et à se concerter immédiatement, dans cette circonstance, sur les mesures à prendre. Elles conviennent d'entamer des négociations afin de conclure les traités d'ordre économique ou administratif, qui font encore défaut, comme, par exemple, les traités commerciaux ou les conventions consulaires ; elles s'engagent aussi à garantir toutes les libertés nécessaires à la protection et au développement des minorités ethniques ; enfin elles s'obligent à régler par des moyens pacifiques tous les litiges à venir. L'Accord balte de Varsovie n'entra pas en vigueur. Un des

pays baltes, la Lithuanie, à cause de ses relations tendues avec la Pologne, refusa même de participer à la Conférence.

De toutes les Nations baltes, seules : la Lettonie et l'Esthonie sont liées par une alliance défensive, aux termes de laquelle elles se promettent une assistance armée réciproque au cas où l'une d'entre elles serait attaquée sans provocation de sa part, sur ses frontières présentes. Les Parties contractantes s'engagent aussi à se concerter sur toutes les questions internationales d'intérêt commun et à soumettre les questions litigieuses, qui pourraient surgir entre elles, à la Cour Permanente ou à l'arbitrage.

L'objet du « Pacte de Collaboration cordiale » entre la Tchécoslovaquie et l'Italie est le maintien du statu quo d'après guerre. Les deux Nations s'engagent « à se prêter leur appui mutuel et leur collaboration pour le maintien de l'ordre établi par les Traités de Paix conclus à Saint-Germain-en-Laye, à Trianon, à Neuilly, ainsi que pour le respect et l'exécution des obligations stipulées dans lesdits Traités » et à se mettre « d'accord sur les mesures propres à sauvegarder leurs intérêts communs dans les cas où elles tomberont d'accord qu'ils seraient ou pourraient être menacés. » On remarquera que parmi les Traités de Paix on ne mentionne pas le Traité de Versailles, dont le maintien absolu n'intéresse pas au même degré les Parties contractantes.

Parmi les conventions qui ont pour objet de maintenir le statu quo d'après guerre, on range aussi le traité « d'amitié et de collaboration cordiale » entre la Yougoslavie et l'Italie, signé à Rome le 27 janvier 1924. Les Etats signataires s'y engagent à se prêter un appui mutuel et une collaboration cordiale pour le maintien de l'ordre établi par les traités de Paix, conclus à Trianon, à Saint-Germain et à Neuilly, et à faire respecter les stipulations desdits Traités. Au cas où leurs intérêts communs seraient menacés les Parties contractantes se concerteraient sur les mesures à prendre pour les sauvegarder. Enfin ce traité oblige chaque Partie contractante à rester neutre pendant toute la durée d'une guerre agressive, entreprise par une Puissance tierce quelconque contre l'une des Parties contractantes.

A côté des alliances défensives ou des traités de collaboration amicale entre peuples pour qui le maintien du statu quo d'après guerre est d'une importance capitale, il convient de ranger les

accords internationaux par lesquels les nations vaincues ont librement reconnu l'ordre nouveau. Le plus important d'entre eux est le Pacte Rhénan, signé par l'Allemagne.

D'autres Puissances vaincues ont aussi adhéré librement à certaines clauses des Traités de Paix et se sont engagées solennellement à les respecter intégralement. Le 4 octobre 1922 à Genève la Grande Bretagne, la France, l'Italie et la Tchécoslovaquie d'une part et l'Autriche d'autre part ont signé un Protocole qui interdit toute union soit politique soit économique entre l'Autriche et l'Allemagne.

Dans cet acte élaboré à l'occasion de la reconstruction économique et financière de l'Autriche avec l'aide de la Société des Nations, les Puissances Contractantes, sauf l'Autriche, s'engagent à respecter l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté nationale de l'Autriche et à ne rechercher aucun avantage particulier d'ordre économique ou financier de nature à compromettre directement ou indirectement l'indépendance autrichienne.

L'Autriche, de son côté, s'engage, conformément à l'art. 88 du Traité de Saint-Germain, à ne pas aliéner son indépendance et même à ne pas la compromettre, en octroyant à un Etat quelconque un régime de faveur ou des avantages exclusifs. Cet engagement, sans doute imposé à l'Autriche comme la condition principale de l'aide financière apportée par les autres Parties, constitue l'essentiel du Protocole ; en termes voilés on y défend à l'Autriche non seulement l'union politique avec l'Allemagne, union interdite par l'art. 88 du Traité de Saint-Germain, mais encore l'union douanière. Cette disposition, librement acceptée par l'Autriche, est infiniment plus importante que l'art. 88 du Traité de Saint-Germain.

De même la Hongrie, à l'occasion de son relèvement financier entrepris avec l'appui de la Société des Nations a dû signer le 14 mars 1924 un Protocole analogue. Celui-ci a été conclu entre la Hongrie d'une part et la Grande Bretagne, la France, l'Italie, la Roumanie, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie d'autre part. Comme dans le Protocole signé avec l'Autriche et en termes presque identiques les Puissances Contractantes s'engagent à res-

pecter l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté de la Hongrie. Celle-ci de son côté s'oblige à observer loyalement les clauses du Traité de Trianon, en particulier les clauses militaires et à ne pas porter atteinte à son indépendance économique, en accordant des régimes de faveurs spéciaux.

Entre les documents diplomatiques de la nature des deux Protocoles de Genève et les Traités de neutralité et de collaboration cordiale du genre du traité italo-yougoslave, se place l'accord politique austro-tchécoslovaque conclu à Prague le 16 novembre 1921. Pour l'Autriche cet accord signifie la libre reconnaissance des Traités de Saint-Germain et de Trianon ; en effet, l'art. 1^{er} stipule : « Les deux Etats, se basant sur le traité de Paix conclu avec l'Autriche à Saint-Germain-en-Laye, le 10 septembre 1919, et le traité de Paix conclu avec la Hongrie à Trianon, le 4 juin 1920, s'engagent à exécuter dans toute leur plénitude toutes les stipulations des deux traités sus-mentionnés. » Cette reconnaissance du nouveau statut quo est complétée par la garantie mutuelle des territoires tels qu'ils ont été fixés par les traités de Saint-Germain et de Trianon. Pour maintenir la paix et sauvegarder l'intégrité de leurs territoires, les Puissances Contractantes s'engagent à se soutenir politiquement et diplomatiquement. Au cas où l'un des signataires serait attaqué, l'autre devra rester neutre. Cette disposition est analogue à l'engagement de neutralité stipulé dans l'accord italo-yougoslave.

Le traité engage les Gouvernements des Parties Contractantes non seulement à se conformer dans leur propre politique aux traités de Paix, mais encore à combattre toute intrigue, qui serait ébauchée sur leur territoire, afin de restaurer l'ancien régime. Ainsi, toute tentative faite pour rétablir la monarchie autro-hongroise des Habsbourg se heurterait à l'action répressive des gouvernements autrichien et tchécoslovaque. L'art. 4, qui comporte cette obligation, stipule en effet : « Les deux Etats s'engagent à ne tolérer sur leurs territoires aucune organisation politique ou militaire qui serait dirigée contre l'intégrité et la sécurité de l'autre Partie contractante. Les deux Etats s'engagent à travailler et à s'aider mutuellement contre tous les plans et tous les essais d'une restauration de l'ancien régime, tant au point de vue de la politique extérieure ou intérieure que par rapport à la forme d'Etat et de gouvernement. Les autorités compétentes des deux Etats se prêteront l'aide mutuelle

dans le but de pouvoir combattre efficacement dans ce sens les intrigues clandestines. »

Enfin, les Puissances Contractantes s'engagent « à tâcher de se mettre d'accord par l'entente amiable » dans les questions litigieuses ; « elles présenteraient éventuellement le litige à la Cour Permanente de Justice Internationale où à un arbitre ou à des arbitres ad hoc » (art. 7).

Ajoutons, pour conclure, que les traités mentionnés ci-dessus ne sont, en principe, que des accords temporaires dont la durée est fixée respectivement à 2, 5 et 10 ans. A l'expiration de ce délai, ils demeurent en vigueur sauf le droit pour chaque Partie de les dénoncer après un préavis.

Par exception les traités d'alliance entre la Pologne, la Tchécoslovaquie et la France ont été conclus pour une période indéterminée.

CHAPITRE XI

Les Traités de sécurité entre les Membres et les non Membres de la Société

Le Pacte de la Société des Nations prévoit une action répressive de la Société contre tout Etat étranger coupable d'une agression contre un Membre de la Société. Les sanctions de l'art. 10 et de l'art. 16 peuvent lui être appliquées. Mais l'application de ces articles contre une Puissance étrangère, surtout quand celle-ci est une grande Puissance, peut présenter de grandes difficultés. Parfois, même, la protection de la Société ne jouera pas du tout. Il n'est donc pas étonnant qu'une tendance se dessine parmi les Membres de la Société, voisins d'Etats étrangers, de conclure avec ceux-ci des conventions internationales, destinées à maintenir plus ou moins la paix dans leurs rapports mutuels. Cette question est particulièrement importante pour les voisins de la Russie, qui ne participe pas à la Société des Nations, et n'est, par conséquent liée par aucune des stipulations du Pacte, restreignant l'exercice de droit de guerre. Les traités de non-agression et de neutralité sont vus avec faveur, tant par les Etats-Membres, voisins de la Russie, qui désirent développer des relations pacifiques avec celle-ci, que par la Russie elle-même, qui craint toujours une coalition militaire ou économique des « Puissances bourgeoises » et vise à diminuer les possibilités d'une telle coalition en élargissant le cercle des Etats amis ou neutres tout au moins. La question des pactes de non-agression et de neutralité ne disparaîtra pas avant longtemps

de l'horizon à l'Est Européen. Certains Etats en ont déjà conclu avec la Russie, d'autres entament des négociations à ce sujet.

Pour bien connaître la nature de pareilles conventions, il nous faut examiner les traités russo-allemand et russo-lithuanien.

Quelques mois à peine après la signature des accords de Locarno, l'Allemagne conclut un traité d'amitié et de neutralité avec la Russie. C'était de sa part manifester une ferme volonté de maintenir des relations amicales avec les Soviets. Après la Conférence de Locarno on envisageait fréquemment la rupture de l'amitié russo-allemande, fondée à Rapallo en 1922, et la participation de l'Allemagne à une coalition des Puissances « capitalistes » organisée par la Grande Bretagne pour détruire l'ordre soviétique en Russie. Ce serait, disait-on, le prix de l'admission de l'Allemagne dans le concert des Grandes Puissances. Le traité russo-allemand, signé à Berlin le 24 avril 1926, mit fin à ces histoires fantastiques. Il proclame que la nouvelle politique allemande, inaugurée à Locarno, ne peut nuire en rien à l'amitié russo-allemande. Les deux Puissances attachent pour des raisons évidentes une trop grande importance à cette amitié politique pour que ni l'une ni l'autre veuille en relâcher les liens. « Le Traité de Rapallo reste la base des relations entre l'Allemagne et l'U.R.S.S. » (1).

Résolus à maintenir et à raffermir leur amitié « le gouvernement allemand et le gouvernement de l'U.R.S.S. restent en contact amical afin de s'entendre à l'amiable sur toutes les questions de nature politique et économique touchant leurs deux pays » (art. 1).

En cas de conflit entre l'une des Parties Contractantes et une tierce Puissance ou plusieurs tierces Puissances, l'autre Partie Contractante restera neutre. Les deux articles qui imposent cette obligation nous rappellent l'engagement de neutralité, conclu par l'Autriche et la Tchécoslovaquie dans le Traité de Prague, et par l'Italie et la Yougoslavie dans le Traité de Rome. En voici le texte :

« Art. 2 : Si l'une des Parties Contractantes, malgré son attitude pacifique, était attaquée par une tierce Puissance ou par plusieurs tierces Puissances, l'autre Partie Contractante observera la neutralité pendant toute la durée du conflit.

Art. 3 : Si, à l'occasion d'un conflit de la nature prévue à l'art. 2,

(1) Voir le texte du traité dans « *L'Europe Nouvelle* », 15 mai 1926, p. 701.

et à un moment pendant lequel aucune des Parties Contractantes ne serait impliquée dans un conflit armé, une coalition était fondée par des tierces Puissances en vue d'imposer à l'une des Parties Contractantes le boycottage économique et financier, l'autre Partie Contractante ne participerait pas à une telle coalition. »

Ces dispositions donnent l'impression d'engager l'Allemagne à ne pas participer à une action répressive de la Société des Nations, dirigée contre la Russie par application de l'ar. 10 ou des art. 16 et 17 du Pacte. Cependant l'Allemagne comme Membre de la Société des Nations n'a pas le droit d'exécuter des engagements incompatibles avec les obligations du Pacte. Pour préciser le rapport de ces deux articles avec le Pacte et pour dissiper les appréhensions manifestées à ce sujet par les autres Membres de la Société des Nations, M. Stresemann, Ministre des Affaires Etrangères d'Allemagne, envoya le jour de la signature du traité, une lettre à M. Krestinski, ambassadeur russe à Berlin. Nous retenons dans cette lettre le passage le plus intéressant :

« A ce point de vue, les deux gouvernements ont également discuté les questions de principe en corrélation avec l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations. Le gouvernement allemand est convaincu que le fait que l'Allemagne fasse partie de la Société des Nations ne peut mettre obstacle au développement amical des relations entre l'Allemagne et l'U.R.S.S. D'après son idée fondamentale, la Société des Nations a pour but le règlement pacifique et équitable des conflits internationaux. Le gouvernement allemand est décidé à collaborer, dans la mesure de ses forces, à la réalisation de cette idée.

Si, par contre — ce que le gouvernement allemand n'admet pas — des tendances devaient se produire, à un moment quelconque, au sein de la Société des Nations, contre cette idée fondamentale de la paix, et qui seraient unilatéralement dirigées contre l'U.R.S.S., l'Allemagne s'y opposerait énergiquement.

Le gouvernement allemand part de l'idée que l'observation loyale des obligations pour l'Allemagne, après son entrée dans la Société des Nations, résultant des articles 16 et 17 des statuts de la Société des Nations, sur la procédure de sanctions, ne peut pas porter préjudice à cette attitude fondamentale de la politique allemande à l'égard de l'U.R.S.S.

D'après ces articles, une procédure de sanctions contre l'U.R.S.S. n'est possible que si l'U.R.S.S. entreprend une guerre offensive contre un Etat tiers.

Il faut considérer ceci, que la question de savoir si, dans un conflit armé avec une tierce puissance, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques est l'agresseur, avec effet d'engager l'Allemagne, ne peut être résolue qu'avec l'approbation de cette dernière et que, de ce fait, une accusation éventuellement portée par d'autres Puissances contre l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et qui, de l'avis de l'Allemagne, ne serait pas justifiée, n'obligerait pas celle-ci à participer à des mesures quelconques motivées par l'art. 16.

Quant à la question de savoir si en temps de guerre l'Allemagne serait en état, dans un cas concret, de prendre part à une procédure de sanctions, le gouvernement allemand s'en réfère à la note adressée à la délégation allemande, le 1^{er} décembre 1925, à l'occasion de la signature du Traité de Locarno relative à l'interprétation de l'art. 16 » (1).

M. Krestinski, dans une réponse, adressée le même jour, prit acte de cette déclaration interprétative du gouvernement allemand.

Il nous semble que l'opinion de M. Stresemann quant aux rapports entre le Traité russo-allemand et les obligations de l'Allemagne, comme Membre de la Société des Nations est tout à fait correcte. En principe, l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations ne peut nuire en rien à l'amitié russo-allemande, puisque la Société des Nations n'a pas pour objet de former des coalitions hostiles et agressives, dirigées contre une Puissance quelconque, mais, bien au contraire, de favoriser le développement amical des relations pacifiques entre tous les peuples, Membres ou non, de la Société. L'amitié russo-allemande, pourvu qu'elle n'ait pas un caractère agressif à l'égard d'une tierce Puissance, ne saurait être désapprouvée par la Société des Nations. Or, le texte du Traité de Berlin ne permet pas de soupçonner des plans agressifs à la base de cette amitié. Aussi, tant qu'on n'aura pas la preuve formelle de la mauvaise foi de ces deux Puissances, il faudra s'en tenir à la lettre du traité.

(1) « *Europe Nouvelle* », 15 mai 1926, p. 702.

Si la Russie se rend coupable d'une agression contre un Etat, Membre de la Société des Nations, elle encourt les sanctions de l'art. 10 ou de l'art. 16. Dans ce cas l'Allemagne devra participer à l'action collective de la Société ; le traité de Berlin ne s'y oppose pas, car il n'engage les Puissances Contractantes à garder leur neutralité qu'au cas où l'une d'elles serait attaquée à main armée ou bloquée par le moyen d'un boycottage économique et financier, *malgré son attitude pacifique*. En l'occurrence cette dernière condition n'étant pas remplie les articles 2 et 3 du Traité de Berlin ne s'appliquent pas. L'Allemagne pourra exécuter ses obligations, comme Membre de la Société des Nations ; sans se voir reprocher par la Russie la violation du traité de Berlin.

Il est vrai que l'Allemagne, comme tout autre Membre de la Société, décidera librement s'il y a lieu d'appliquer les sanctions. La Société des Nations a déclaré maintes fois, par l'intermédiaire de ses Assemblées que chaque Membre juge pour son propre compte, si une rupture du Pacte a eu lieu ou non. M. Stresemann avait donc le droit de déclarer que l'Allemagne ne serait obligée de participer aux sanctions prises contre la Russie qu'au cas seulement où elle serait convaincue que celle-ci s'est rendue coupable d'une agression contre un Membre de la Société des Nations. Aucun organe de la Société des Nations ne peut, en effet, l'obliger d'appliquer les sanctions contre sa conviction. Il est inutile d'ajouter que le nœud du problème est de savoir si l'Allemagne appréciera de *bonne foi* le casus foederis des articles 10, 16 et 17 du Pacte et l'étendue des engagements qui s'y rapportent. Espérons qu'elle ne refusera pas, le cas échéant, sous des prétextes futiles, de participer à une action collective contre la Russie si celle-ci est vraiment coupable d'une agression contre un Etat-Membre.

Le traité russo-allemand de Berlin fut conclu pour une durée de cinq ans.

Des questions analogues se posent à l'occasion du traité de non-agression, conclu à Moscou le 28 septembre 1926, entre la Lithuanie et la Russie (1). Par ce traité les Parties Contractantes prennent

(1) Voir le texte du traité dans : « *L'Europe Nouvelle* », 13 novembre 1926, p. 1577.

non seulement l'engagement de rester neutres en cas d'attaque armée ou de boycottage économique mais chaque Partie promet de s'abstenir de tout acte d'agression contre l'autre. Ce dernier engagement s'explique par le voisinage des Puissances Contractantes.

Le traité de paix entre la Lithuanie et la Russie, conclu à Moscou le 12 juillet 1920 demeure toujours la base des relations entre les deux pays. Ceux-ci s'engagent mutuellement à respecter leur souveraineté et intégrité territoriale. Cet engagement ressemble à celui de l'art. 10 du Pacte ; cependant, il ne comporte que l'obligation de respecter, sans engager les Parties à faire respecter leur intégrité territoriale et leur indépendance politique au cas d'agression d'une Puissance tierce.

L'art. 3 contient l'obligation réciproque de non-agression : « Chacune des deux Parties Contractantes s'engage à s'abstenir de tout acte d'agression contre l'autre Partie ». Cette disposition équivaut à une proscription absolue des guerres et des représailles militaires dans les relations des Etats signataires. Elle dépasse les engagements des Membres de la Société des Nations, lesquels gardent le droit de se faire la guerre dans certaines circonstances. L'art. 3 du traité de Moscou interdit d'une manière absolue les guerres et les actes de violence entre la Russie et la Lithuanie. Il rappelle l'interdiction des guerres, que comporte le Pacte Rhénan dans les rapports entre la France, la Belgique et l'Allemagne. Pourtant, le Pacte Rhénan et le Pacte de la Société des Nations sont supérieurs au traité de Moscou en ce que l'interdiction des guerres, qu'ils comportent, est sanctionnée par la garantie des Puissances non engagées directement dans le conflit. Le traité de Moscou n'est garanti par aucune Puissance ; l'exécution n'en est assurée que par la bonne foi des signataires. Si l'une des Parties Contractantes viole ses obligations, l'autre devra compter uniquement sur ses propres forces pour se faire rendre justice.

Du moment qu'on proscrivait la guerre comme moyen de régler les conflits, il fallait établir une procédure pacifique pour le règlement des différends russo-lithuaniens. A cet effet, l'art. 5 stipule : « En cas de conflit entre elles, les Parties Contractantes conviennent de nommer des commissions d'arbitrage, si elles ne parvenaient pas à liquider le conflit par voie diplomatique.

La composition des dites commissions, leurs droits et la procédure qu'elles suivront seront fixés par un accord spécial à intervenir ».

L'engagement de non-agression est complété par celui de la neutralité. Les articles qui s'y rapportent sont rédigés à l'instar des articles 2 et 3 du traité germano-russe de Berlin :

« Art. 3, al. 2. Au cas où l'une des Parties, malgré son attitude pacifique viendrait à être attaquée par une ou plusieurs tierces Puissances, l'autre Partie Contractante s'engage à ne pas prêter son concours à cette ou à ces Puissances dans leur lutte contre la Partie, victime de l'agression.

Art. 4 : Au cas où plusieurs tierces Puissances concluraient un accord politique dirigé contre l'une des Parties Contractantes, ou en cas de conflit prévu à l'art. 3, al. 2, ou encore au cas où aucune des Parties Contractantes n'étant engagée dans un conflit armé, une coalition de tierces Puissances serait formée en vue d'exercer le boycottage économique ou financier d'une des Parties Contractantes, l'autre Partie n'adhérera ni à cet accord ni à une telle coalition. »

Le gouvernement lithuanien en même temps qu'il signait le traité envoyait au gouvernement soviétique une lettre, dans laquelle il exprimait la conviction que le traité de Moscou ne porterait pas atteinte aux obligations assurées par la Lithuanie conformément au Pacte de la Société des Nations, ni que la participation de la Lithuanie à la Société des Nations pourrait faire obstacle au développement des relations amicales avec la Russie.

Nous pensons que l'engagement de neutralité endossé par la Lithuanie envers les Soviets n'est plus incompatible que l'engagement assumé par l'Allemagne et pour les mêmes motifs, avec les devoirs qui incombent à tout Membre de la Société des Nations. Toutefois on trouve, dans la lettre du gouvernement lithuanien un passage qui permet une légitime inquiétude sur la manière dont la Lithuanie interprète ses obligations comme Membre de la Société des Nations. » ...En même temps, le gouvernement lithuanien considère que, vu la situation géographique de la Lithuanie, les obligations découlant pour la Lithuanie du fait de sa participation à la Société des Nations, laquelle, conformément à son idée fondamentale, est appelée à régler pacifiquement, et selon la justice, les

différends internationaux, *ne sauraient entraver les tendances du peuple lithuanien vers la neutralité qui répond le mieux à ses intérêts vitaux* » (1). Ce passage n'est pas si obscur, qu'on n'en comprenne pas le sens. Le gouvernement lithuanien y veut faire entendre, qu'au cas d'action répressive de la Société des Nations contre la Russie la Lithuanie pourra garder sa neutralité, en justifiant son refus de participer à l'action commune par les difficultés de sa situation géographique. Or, les délibérations de la Société des Nations sur la portée des obligations de l'art. 16 nous éclairent suffisamment sur ce point : un Membre de la Société, du moment qu'il est convaincu que l'action répressive de la Société est bien fondée, n'a pas le droit de s'abstenir, même si sa situation particulière l'expose à un danger grave. Il ne pourra être dispensé de participer à l'action collective que dans le cas unique où l'intérêt général l'exige ; mais jamais il n'aura le droit de se libérer lui-même de l'exécution de ses engagements au mieux de ses intérêts particuliers.

Le traité de Moscou fut signé au nom de la Lithuanie par le gouvernement socialiste, qui était alors aux affaires. Peu après, un nouveau gouvernement prit le pouvoir par un coup d'Etat. Depuis il ne montre aucun empressement à ratifier le traité conclu par son prédécesseur.

Le traité italo-albanais de Tirana

Le 27 novembre 1926 l'Italie et l'Albanie signèrent à Tirana un traité, qui soumet celle-ci au protectorat de celle-là. La signature de ce traité a suscité une vive émotion en Yougoslavie. Ce pays, voisin de l'Albanie, comme l'Italie, a cherché de tous temps à y faire prédominer son influence. La rivalité italo-yougoslave s'est terminée pour l'instant par la victoire de l'Italie, qui a su établir solidement sa domination politique en Albanie. Jusqu'alors les influences italiennes et yougoslaves s'y contrebalançaient et l'Albanie constituait une pièce importante de l'équilibre médi-

(1) « *Europe Nouvelle* », 13 novembre 1926, p. 1578.

terranéen ; par le Traité de Tirana cet équilibre s'est modifié au profit de l'Italie.

Le gouvernement albanais d'Ahmed bey a aliéné l'indépendance de son pays pour consolider son pouvoir personnel avec l'aide de l'Italie. Un bref examen des stipulations du traité nous convaincra que l'indépendance albanaise n'existe plus et qu'elle a été remplacée par un véritable protectorat italien (1).

Voici le texte des deux premiers articles du traité, les plus importants de tous :

« Article premier : Toute perturbation dirigée contre le statu quo politique, juridique et territorial d'Albanie est contraire à leurs intérêts politiques réciproques (ceux de l'Italie et de l'Albanie).

Article 2 : Pour sauvegarder l'intérêt susdit les Hautes Parties Contractantes s'engagent à se prêter un appui mutuel et une collaboration cordiale ; elles s'engagent également à ne pas conclure avec d'autres Puissances des accords politiques ou militaires qui soient préjudiciables aux intérêts de l'autre Partie définis dans le Pacte mutuel » (2).

Par l'art. 1^{er} l'Italie garantit l'intégrité territoriale, la constitution actuelle et le gouvernement présent de l'Albanie contre toute atteinte violente, soit extérieure, soit intérieure. Si cette garantie était imposée à l'Albanie par la force des armes, on pourrait alléguer qu'elle est incompatible avec le Pacte de la Société des Nations, dont les deux Parties Contractantes sont également Membres. La garantie de l'intégrité territoriale contre les mouvements séparatistes intérieurs, comme le maintien du gouvernement actuel même contre la volonté de la majorité des citoyens, est contraire à l'obligation de respecter l'indépendance des Membres de la Société, obligation imposée par l'art. 10 du Pacte. Cependant l'art. 10 comporte cette exception évidente que toute restriction à l'indépendance politique d'un Membre de la Société au profit d'un autre Membre peut être obtenue légitimement par le libre consentement du gou-

(1) Henry de Jouvenel, « L'affaire d'Albanie », « *l'Europe Nouvelle* », 2 avril 1927, p. 434, Cf. aussi Albert Mousset « La démission de M. Nintchitch », « *l'Europe Nouvelle* », 8 janvier 1927, p. 43.

(2) Voir le texte du traité dans : « *l'Europe Nouvelle* », 8 janvier 1927, p. 60.

vernement intéressé. Or, le traité de Tirana a été signé par le gouvernement légitime de l'Albanie et par conséquent, n'est pas en contradiction avec l'art. 10. Il est impossible d'accuser l'Italie d'avoir violé l'indépendance de l'Albanie ; elle lui fixe des limites, sans doute, mais avec l'adhésion du gouvernement albanais. Quelle que soit la véritable volonté de la nation albanaise, le gouvernement d'Ahmed bey en est le représentant légitime et son adhésion disculpe, l'Italie d'avoir commis une infraction à l'article 10.

Toute perturbation c'est-à-dire aussi bien intérieure qu'extérieure contre le statu quo albanais donne droit à l'Italie d'intervenir. Celle-ci, donc, devient la Puissance protectrice de l'Albanie. Pourtant le terme « perturbation » impliquant un acte de violence, permet de croire qu'une transformation pacifique du statu quo pourrait avoir lieu sans l'agrément de l'Italie ; celle-ci n'est autorisée, en vertu du traité, à intervenir qu'au cas où le statu quo serait menacé par une attaque violente. L'objet de la garantie est triple : l'intégrité du territoire, le maintien de la constitution et du gouvernement actuel. Par conséquent toute action extérieure, ayant pour objet de modifier le statu quo présent, comme toute révolution intérieure donnerait également à l'Italie le droit d'intervenir. En particulier la garantie du statu quo politique c'est-à-dire du maintien du gouvernement actuel d'Ahmed bey limite singulièrement l'indépendance du peuple albanais. Dans un pays où la guerre civile est considérée comme le moyen le plus courant de changer un gouvernement, la garantie du statu quo politique contre toute perturbation signifie que l'Italie maintiendra Ahmed bey au pouvoir tant que cela bon lui semblera, sans tenir compte de la volonté du peuple albanais. Il est facile de deviner que cette stipulation a été le prix de la signature, mise par Ahmed bey au bas du traité.

L'importance de l'influence italienne imposée à l'Albanie est encore soulignée par la seconde partie de l'art. 2. L'Albanie est tenue de ne pas conclure avec d'autres Puissances, notamment avec la rivale de l'Italie, la Yougoslavie, des traités politiques qui soient préjudiciables aux intérêts de l'Italie. Ainsi, tant dans le domaine international que dans le domaine intérieur l'Albanie a aliéné par le traité de Tirana une grande partie de sa liberté politique.

La portée du traité est limitée par l'art. 4 qui stipule que « ce

pacte aura une durée de cinq années, et pourra être dénoncé ou renouvelé une année avant son échéance. »

L'art. 3 prévoit que toutes les questions qui viendraient à diviser les Parties Contractantes et qui n'auraient pas pu être résolues par la voie diplomatique, seront soumises à une procédure spéciale de conciliation ou d'arbitrage.

CONCLUSION

Au terme de ce long travail sur le problème de la sécurité nous pouvons dire que l'armature juridique de la Paix en Europe a été constituée solidement. S'il est vrai que tous les efforts entrepris pour obtenir un désarmement complet ont radicalement échoué, cet échec s'explique assez facilement. Toute réduction des armements en effet doit être précédé d'un système d'arbitrage obligatoire, de la prohibition absolue des guerres et de la garantie internationale contre les agressions.

Dans ces domaines les peuples européens n'ont jamais interrompu leurs efforts constants pour améliorer et perfectionner le Pacte. Ni les déceptions, ni les échecs ni les reculs ne leur ont été toutefois épargnés. C'est le propre de tous les efforts humains.

Rarement on progresse directement vers le but fixé ; trop souvent il faut revenir sur ses pas, prendre des chemins de traverse ou des sentiers détournés afin de s'avancer avec plus de sécurité et de certitude.

Mais les échecs ni les déboires ne doivent nous faire désespérer de l'œuvre entreprise. Gardons le ferme espoir que dans un proche avenir le succès au radieux sourire couronnera les efforts accomplis. En politique comme dans tous les champs du labeur humain l'espérance, croyons-nous, est le gage du bonheur. Elle ne sera pas déçue.

L'effort toutefois est dur et rude.

Tout récemment encore beaucoup, qui étaient jusque là sincèrement dévoués à la Société des Nations et à son idéal, ont senti leur foi vaciller. L'échec du Protocole de Genève a ébranlé les

plus fermes et à la période d'enthousiasme inouï des premiers jours a succédé une période d'affaissement et de scepticisme. Mais si l'on veut bien y songer, l'année même où le Protocole de Genève a été repoussé par la Grande Bretagne la Cause de la Paix a remporté une grande victoire à Locarno et les principes du Protocole que les pessimistes jugeaient enterrés pour toujours ont servi de base solide à ces Accords. Bien plus les idées du Protocole, abandonnées par les diplomates n'ont pas été oubliées par les peuples d'Europe. Elles vivent toujours dans le cœur des amants de la vraie paix et c'est vers elle que l'Humanité tourne ses yeux angoissés. Il ne faut pas douter que, lorsque les circonstances s'y prêteront de nouveau, elles ne prennent corps dans un vaste traité qui unira tous les peuples dans le désir commun de proscrire les guerres à jamais.

Cependant tous ces pactes, accords et traités garantissent-ils vraiment et par eux-mêmes la Paix du Monde ? Nous ne croyons pas que personne ait jamais eu l'audace de l'affirmer. Les plus beaux traités du monde et les meilleures signatures n'y suffisent pas. Signer n'est rien, exécuter c'est tout. Il faut donc, de toute nécessité que les Etats qui accèdent à la Société des Nations soient animés de la plus parfaite bonne foi et mus par un sentiment de solidarité internationale. Les documents diplomatiques dans lesquels à chaque page s'étale le mot Paix ne seront que des chiffons emportés par le premier orage international si les peuples qui les ont signés gardent dans le fond de leur cœur des sentiments belliqueux. De même qu'une installation électrique ne donne ni chaleur ni lumière si l'énergie n'est pas lancée dans ses fils ainsi un traité ne saurait protéger les peuples contre les calamités d'une guerre nouvelle si les Nations qui l'ont signé ne montrent un désir sincère d'éviter tout conflit. Pour que la Paix soit sinon perpétuelle, du moins durable et solide il faut que tous les peuples fassent un grand effort pour oublier ce qui les divise et ne retenir que ce qui les unit. Hors ce sentiment de bienveillance et de solidarité internationale point de paix véritable, quelles que soient par ailleurs les conventions signées pour en assurer le maintien. Si les peuples continuent d'entretenir les haines qui les dressent les uns contre les autres les plus nobles principes resteront lettre morte et les meilleurs traités ne seront que des chiffons de papier.

L'Europe il est vrai est encore aujourd'hui bien loin d'être animée par ce sentiment de solidarité internationale. Mais l'état d'esprit présent, défiant et haineux ne doit pas nous décourager. Il nous enseigne que la tâche à remplir est rude et difficile et qu'elle est d'ordre plutôt moral que juridique. L'œuvre en appartient beaucoup plus aux professeurs et aux publicistes qu'aux juristes et aux diplomates. Si longue et lourde soit-elle elle vaut d'être entreprise puisque l'enjeu en est le bonheur et le progrès de l'Humanité.

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu : le Président,
BASDEVANT.

Vu et permis d'imprimer :
I Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

TABLE DES MATIÈRES

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE	5
AVANT-PROPOS	11
PREMIÈRE PARTIE. — Le Pacte de la Société des Nations.	
CHAPITRE I. — L'article 16	17
CHAPITRE II. — L'article 10	45
CHAPITRE III. — Les représailles	100
DEUXIÈME PARTIE. — La question de la sécurité et la réduction des armements.	
CHAPITRE IV. — Les travaux préparatoires au Traité d'Assistance Mutuelle	107
CHAPITRE V. — Le Traité d'Assistance Mutuelle	141
CHAPITRE VI. — Le Protocole de Genève	161
TROISIÈME PARTIE. — Les solutions régionales du problème de la sécurité en Europe.	
CHAPITRE VII. — Période de la Conférence de la Paix	201
CHAPITRE VIII. — Négociations relatives à la conclusion d'un Pacte franco-britannique	214
CHAPITRE IX. — Les Traités de Locarno	232
CHAPITRE X. — Les Alliances et le Pacte	284
CHAPITRE XI. — Les Traités de sécurité entre les Membres et les non-Membres de la Société	298
CONCLUSION	309
